Deutscher Bundestag **Drucksache 14/8900**
14. Wahlperiode 03. 06. 2002

Bericht
der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements"*

Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft

* Eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 1999 – Bundestagsdrucksache 14/2351

Vorwort: Für eine starke Bürgergesellschaft

„Bürgerschaftliches Engagement ist eine unverzichtbare Bedingung für den Zusammenhalt der Gesellschaft“ – mit dieser Grundüberzeugung hat der Deutsche Bundestag im Dezember 1999 die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, „konkrete politische Strategien und Maßnahmen zur Förderung des freiwilligen, gemeinwohlorientierten, nicht auf materiellen Gewinn ausgerichteten bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland zu erarbeiten“.

Diesen Auftrag hat die Enquete-Kommission nunmehr erfüllt und legt nach gut zweijähriger Arbeit sowohl eine systematische Bestandsaufnahme der Wirklichkeit bürgerschaftlichen Engagements als auch politische Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen vor.

Leitend für die Arbeit der Enquete-Kommission war zunächst und vor allem die Vielfalt bürgerschaftlichen Engagements. Neben der Tätigkeit in Vereinen und Verbänden, Kirchen, karitativen und anderen gemeinnützigen Organisationen, in Freiwilligenagenturen, Hospizbewegung oder Tafeln umfasst es – um nur einige Beispiele zu geben – die Mitarbeit in Selbsthilfegruppen, Nachbarschaftsinitiativen und Tauschringen. Ferner politisches Engagement in Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Volksbegehren oder anderen Formen von direktdemokratischer Bürgerbeteiligung, auch die Arbeit in Parteien und Gewerkschaften oder den Einsatz in Freiwilligendiensten. Nicht zuletzt gemeinwohlorientierte Aktivitäten von Unternehmen und Stiftungen mit gemeinnütziger Zielsetzung.

Fazit: Bürgerschaftliches Engagement bedeutet Vielfalt, und erst in diesem weiten Verständnis, das all diese vielfältigen Tätigkeiten einbezieht, erschließen sich die Dimensionen dieser Aktivitäten und ihre Bedeutung für unser Gemeinwesen. Die Bürgerinnen und Bürger erneuern mit ihrem freiwilligen Engagement in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens Tag für Tag die Bindekräfte unserer Gesellschaft. Sie schaffen eine Atmosphäre der Solidarität, der Zugehörigkeit und des gegenseitigen Vertrauens. Kurz, sie erhalten und mehren, was wir heute „soziales Kapital“ nennen: die Verbundenheit und das Verständnis zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft, die Verlässlichkeit gemeinsam geteilter Regeln, Normen und Werte und nicht zuletzt das Vertrauen in die Institutionen des Staates.

Maßgeblich für die Arbeit der Enquete-Kommission war eine weitere Leitlinie: Die Förderung bezieht sich nicht nur auf die aktiven Bürgerinnen und Bürger und deren je individuelles Engagement, sondern hat auch und vor allem eine gesellschaftspolitische Dimension.

Die Debatte war lange Zeit bestimmt von jener Perspektive, die die engagierten Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt rückt und bürgerschaftliches Engagement als einen bunten Markt der Möglichkeiten erscheinen lässt. Auch unser Interesse hat Fragen gegolten nach der individuellen Motivation der Engagierten und nach der Gestaltung von Rahmenbedingungen, die geeignet sind, die persönliche Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement zu erhöhen. Wichtig scheint uns ein Strukturwandel in den Motiven der engagierten Bürgerinnen und Bürger: Während Menschen sich früher typischerweise langfristig einer bestimmten Organisation verpflichteten und „ihrem“ Verein ein Leben lang verbunden blieben, engagieren sich heute immer mehr Menschen eher spontan und projektförmig. Engagement muss zur jeweiligen Lebenssituation passen. Noch bedeutsamer aber ist die Beobachtung, dass bürgerschaftlich Engagierte mit ihren Aktivitäten heute in stärkerem Maße Bedürfnisse nach Eigenverantwortung und Selbstbestimmung verbinden als früher; daraus resultieren neuartige Anforderungen an Mitbestimmungs- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Veränderungen in den Motiven und Handlungszusammenhängen bürgerschaftlich Engagierter haben in der Arbeit der Enquete-Kommission eine maßgebliche Rolle gespielt: An den veränderten Motiven werden sich auch zukünftige Strategien und Maßnahmen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements orientieren müssen. Darüber hinaus aber steht die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements im Kontext eines der wichtigsten gesellschaftspolitischen Reformprojekte unserer Zeit: der Stärkung der Bürgergesellschaft.

Die Bürgergesellschaft, jenes Netzwerk von selbstorganisierten, freiwilligen Assoziationen – Vereine und Verbände, NGOs, Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen, Stiftungen und Freiwilligendienste, aber auch politische Parteien und Gewerkschaften usw. – bildet ein Tätigkeitsfeld eigener Art zwischen Staat, Wirtschaft und Familie. Bürgergesellschaft als Reformperspektive erfordert vonseiten der Wirtschaft Unternehmen, die sich dem Gemeinwesen gegenüber verantwortlich verhalten und in diesem Sinne als „Corporate Citizens“ selbst Teil der Bürgergesellschaft sind. Vor allem aber bedarf die Bürgergesellschaft eines unterstützenden Staates, der bürgerschaftliches Engagement nicht durch unnötige bürokratische Auflagen reglementiert und hemmt, sondern schützt und ermöglicht.

Kurz: Es geht um ein neues Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, in dem bürgerschaftliches Engagement eine zentrale Rolle spielt.

Besondere Bedeutung kommt dabei jenen Organisationen, Institutionen und Initiativen zu, die gewissermaßen das Verbindungsstück zwischen den engagierten Bürgern und Bürgerinnen auf der einen Seite, der Bürgergesellschaft als Ganzer auf der anderen Seite bilden. Besteht doch die Bürgergesellschaft nicht nur aus Individuen, sondern auch aus einer Vielzahl verschiedenartiger Organisationen. Sie bilden die institutionelle Grundstruktur der Bürgergesellschaft, die zugleich die Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger darstellt.

Mit unserem Bericht wenden wir uns nicht nur an Bundesregierung und Gesetzgeber, sondern an eine Vielzahl von Akteuren: die Bürgerinnen und Bürger, die zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch die staatlichen Institutionen und nicht zuletzt die Unternehmen und die Gewerkschaften – sie alle sollen ermutigt werden, sich stärker als bisher für bürgerschaftliches Engagement zu öffnen. Denn die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich zu engagieren, steht in direkter Wechselwirkung mit den Möglichkeiten zu bürgerschaftlichem Engagement, die von den Organisationen geboten werden. Demokratische, beteiligungsfreundliche Strukturen staatlicher Institutionen und die glaubwürdige Gemeinwohlorientierung von Unternehmen haben direkten Einfluss auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen.

Noch ein Wort zur Enquete-Kommission als einem Instrument der Politikberatung, das in mehrerlei Hinsicht Maßstäbe setzt: in ihrer paritätischen Zusammensetzung aus Politikern und Wissenschaftlern, in der Langfristigkeit ihres Auftrags, die einen mehrjährigen, kontinuierlichen Diskussionszusammenhang stiftet, und in der Dimension ihrer Themenstellungen, die stets Fragen von grundsätzlicher gesellschaftspolitischer Relevanz aufgreifen.

Die Kontinuität des Diskussions- und Arbeitszusammenhangs bildet für die Mitglieder die einmalige Chance, mit-, von- und übereinander zu lernen. Eine Enquete-Kommission leistet den Brückenschlag zwischen den Denk- und Praxiswelten der Politik auf der einen, der Wissenschaft auf der anderen Seite. Eine Besonderheit unserer Kommission lag darin, dass drei Sachverständige aus dem bürgerschaftlichen Erfahrungsbereich von Sport, Kultur und Sozialem stammen. Das heißt, die Politiker haben bei solcher Zusammensetzung die Chance, über die Aktualitäten der Tagespolitik hinauszudenken, reformpolitische Perspektiven zu schärfen und auf der Höhe der fachlichen Diskussion Visionen zu entwickeln. Für die Wissenschaftler und anderen Sachverständigen wiederum bietet die Enquete-Kommission die Möglichkeit – oder die Herausforderung? –, ihr Wissen an den Erfordernissen der politischen Praxis zu messen. So konnten wir als Mitglieder der Enquete-Kommission ein vertieftes Verständnis der Denkweisen und der Handlungslogik der jeweils anderen Seite gewinnen, und ich denke, dass diese Erfahrung unsere Erkenntnisse über bürgerschaftliches Engagement maßgeblich geprägt hat.

Zum guten Schluss der Beitrag zur praktizierten Anerkennungskultur: Allen Mitgliedern der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ gebührt großer Dank für ihren Einsatz. Besonders bedanken möchte ich mich in diesem Zusammenhang bei den Sprechern der drei Berichterstattergruppen, bei den Obleuten aus den Fraktionen und den Sachverständigen, darunter insbesondere bei den Mitgliedern der Redaktionsgruppe: Prof. Dr. Adelheid Biesecker, Prof. Dr. Adalbert Evers und Prof. Dr. Thomas Olk; sie haben der Fülle des Materials eine systematische Ordnung und dem Bericht mit Hilfe des Sekretariats die richtige Schriftform verliehen.

Mein herzlicher Dank gilt auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sekretariats der Enquete-Kommission unter der stringenten, souveränen Leitung von Dr. Martin Schenkel. Vom Sekretariat hat die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen

Engagements“ jederzeit ebenso kompetente wie zuverlässige Unterstützung in allen fachlichen, organisatorischen und administrativen Belangen erfahren.

Bedanken möchte ich mich schließlich bei all denen, von denen wir so Vieles über bürgerschaftliches Engagement und seine Erscheinungsformen lernen durften. Damit meine ich nicht nur die zahlreichen Gutachter, die mit ihren Arbeiten die Debatten der Enquete-Kommission inhaltlich bereichert haben. Ebenso wichtig waren die Beiträge der Praktiker des bürgerschaftlichen Engagements, die die Arbeit der Enquete-Kommission von Anfang an aufmerksam beobachtet und begleitet haben. In Anhörungen und Tagungen hat die Enquete-Kommission einen intensiven Dialog mit bürgerschaftlich Engagierten und bürgergesellschaftlichen Organisationen geführt, um die Erfahrungen und Anliegen der Praxis aufzugreifen. Naturgemäß konnte nicht jede Anregung im Bericht Berücksichtigung finden, aber die engagierten Beiträge und Debatten mit den Betroffenen haben den Bericht der Kommission entscheidend mitgeprägt.

Engagierte Debatten wünsche ich nunmehr auch unserem Bericht. Im Namen der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ lade ich Sie, liebe Leserinnen und Leser, sehr herzlich ein, unseren Bericht, die darin enthaltenen Analysen und die darin ausgesprochenen Handlungsempfehlungen zu diskutieren und in konkrete Verbesserungen für das bürgerschaftliche Engagement umzusetzen.

Dr. Michael Bürsch, MdB

Vorsitzender der Enquete-Kommission
„Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“

Berlin, Mai 2002

Zusammenfassung des Berichtes

I. Struktur und Aufbau des Berichtes

Die Enquete-Kommission will mit ihrem Bericht einen Beitrag zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und insgesamt zur Weiterentwicklung der Bürgergesellschaft leisten. Grundlage dafür bilden eine Bestandsaufnahme, Analyse und Bewertung der gegenwärtigen Situation sowie die Entwicklung von Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement. Die Enquete-Kommission hat ihren Bericht ohne Gegenstimmen verabschiedet.[1] Es gibt mehrere Sondervoten, die Bestandteil des Berichts der Enquete-Kommission sind.[*]

Der vorgelegte Bericht der Enquete-Kommission gliedert sich in folgende drei Teile:

– *Teil A* „Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft“: Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der Formenvielfalt des bürgerschaftlichen Engagements werden das Begriffsverständnis und die historischen Traditionslinien von Bürgergesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement entwickelt. Auf dieser Grundlage stellt die Enquete-Kommission ihr eigenes Verständnis des bürgerschaftlichen Engagements vor. Die unterschiedlichen Zugänge der Fraktionen des Deutschen Bundestages werden ebenfalls in dem Bericht dargelegt.[2]

– *Teil B* „Bürgerschaftliches Engagement: Bestandsaufnahme, Analyse, Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen“: Entsprechend der Schwerpunktsetzung der Enquete-Kommission gliedert sich dieses Kapitel wiederum in drei Teile. Im *Abschnitt B1.* „Bürgerschaftliches Engagement und Bürgergesellschaft“ geht es um die Untersuchung des bürgerschaftlichen Engagements in ausgewählten Handlungsfeldern (Sport, Kultur, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Umwelt und Soziales), um die Darstellung des Engagements ausgewählter sozialer Gruppen (Frauen und Männer, Kinder und Jugendliche, Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten) und um die organisatorische Seite des Engagements in Vereinen, Verbänden, Stiftungen und Freiwilligendiensten. Weitere Themen sind das bürgerschaftliche Engagement in Ostdeutschland, die Bedeutung von Infrastruktureinrichtungen für die Engagementförderung (Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen), die Rolle der Medien, die Entwicklung einer umfassenden Anerkennungskultur sowie die Bedeutung des Lernens für ein Engagement und die Anforderungen an Qualifizierung und Weiterbildung. Ein weiteres zentrales Thema ist das politische Engagement und seine institutionellen Rahmenbedingungen. Es werden die Voraussetzungen und Anforderungen einer Engagementförderung in Bund, Ländern und Kommunen sowie auf europäischer und transnationaler Ebene untersucht und entsprechende Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission entwickelt.

  Im *Abschnitt B2* wird das Thema „Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit“ untersucht. Ausgehend von einem Wandel der Arbeitsgesellschaft und einer Analyse der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für die Entstehung von sozialem Kapital misst die Kommission der Verbesserung der Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement, Erwerbsarbeit und Familie eine zentrale Bedeutung zu. Untersucht wird die Rolle von Unternehmen, Gewerkschaften, aber auch Organisationen des Dritten Sektors bei der Herausbildung einer Bürgergesellschaft.

  In *Abschnitt B3:* „Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat“ wird das Verständnis vom Sozialstaat herausgearbeitet, der auf die Sicherung der Lebensbedingungen der Menschen und ihre Integration in die Gesellschaft abzielt. In dieses Sozialstaatsverständnis ist die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger einbezogen, bürgerschaftliches Engagement kann in diesem Sinne als die „lebendige Seite des Sozialstaates“ verstanden werden. Anhand verschiedener Handlungsfelder, in denen besonders augenfällig gemacht werden kann, was bürgerschaftliches Engagement zu leisten vermag und wodurch es behindert wird, wird gezeigt, wie Strukturen engagementfreundlich zu gestalten und Institutionen nach innen und außen für bürgerschaftliches Engagement zu öffnen sind. Solche Handlungsfelder sind zum Beispiel Gesundheit, Altenpflege, Wohnumfeldentwicklung, Hilfen für sozial Benachteiligte, lokale Beschäftigungspolitik, Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe. Auf der Grundlage einer Analyse der Geschichte und aktuellen Bedeutung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wird die Forderung nach Öffnung für bürgerschaftliches Engagement auf diese Organisationen ausgedehnt.

– *Teil C* „Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven in Staat und Gesellschaft“: Dabei geht es um künftige Fördermaßnahmen vonseiten des Bundes und zentrale Handlungsempfehlungen wie eine Erweiterung der Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene und die institutionelle Verstetigung der Engagementförderung ebenfalls auf Bundesebene. Auf der Ebene der Organisationen betreffen die Handlungsempfehlungen die Verbesserung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen von Vereinen und Organisationen, die Möglichkeiten der Entbürokratisierung, die Verbesserung der zivilrechtlichen Rahmenbedingungen von Stiftungen und die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements von und in Unternehmen durch steuerrechtliche Regelungen. Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission auf der Ebene des individuellen Engagements gelten der Förderung der Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement, Familie und Erwerbsarbeit sowie der Verbesserung der versicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen („Schutzfunktion“) insbesondere bei Haftungs- und Unfallrisiken.

Die zahlreichen Gutachten der Enquete-Kommission erscheinen neben dem Bericht in der Schriftenreihe „Zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ im Verlag Leske + Budrich.

II. Leitlinien der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission hat ihren Abschlussbericht und insbesondere die Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund folgender Leitlinien verfasst:

1. Ein qualifizierter Begriff von bürgerschaftlichem Engagement – Bürgergesellschaft als Bezugsrahmen.

Für die Kommission ist die Kennzeichnung „bürgerschaftlich“ verknüpft mit der Betonung von bestimmten Motiven und Wirkungen wie etwa der Verantwortung für andere, dem Lernen von Gemeinschaftsfähigkeit oder dem Aktivwerden als Mitbürger. Bürgerschaftliches Engagement bleibt nicht allein der Mitwirkung in politischen Parteien und Verbänden und der Beteiligung in Organisationen mit sozialen und politischen Zielen vorbehalten. Es kann sich ebenso im Zusammenhang von Freizeit, Sport und Geselligkeit entwickeln. Die nach wie vor große Bedeutung des Ehrenamtes und die positiven Wirkungen einer reichen Vereins- und Initiativkultur für die Bürgerschaft insgesamt sind heute unbestritten. Ein derartiger qualifizierter Begriff bürgerschaftlichen Engagements erlaubt es auch, Kritik gegenüber solchen Formen des Engagements zu formulieren, die in Verfolgung eigener Interessen ihre Verpflichtungen gegenüber Bürgerschaft und Gemeinwohl aus dem Blick verlieren.

Als übergreifenden Bezugsrahmen hat die Enquete-Kommission das Leitbild der Bürgergesellschaft gewählt – ein Gemeinwesen, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger nach demokratischen Regeln selbst organisieren und auf die Geschicke des Gemeinwesens einwirken können. Im Spannungsfeld von Markt, Staat und Familie wird Bürgergesellschaft überall dort sichtbar, wo sich freiwillige Zusammenschlüsse bilden, wo Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten genutzt werden und Bürgerinnen und Bürger Gemeinwohlverantwortung übernehmen.

2. Engagement zeigt sich in verschiedenen Formen.

Mit Engagement wird häufig die regelmäßige freiwillige Tätigkeit einer Person assoziiert. Tatsächlich gibt es jedoch weit mehr Formen, in denen sich ein Engagement ausdrückt. Auch durch Zivilcourage, gelegentliche Mitarbeit, Spenden, die Beteiligung an einer Bürgerstiftung oder durch Kooperationsfähigkeit und Aufmerksamkeit einer Organisation, einer Initiative oder eines Verbandes für bürgerschaftliche Anliegen kann Engagement erfolgen. Die Enquete-Kommission hat versucht, die Vielfalt der Formen zu erfassen und zu würdigen. Dieses erweiterte Handlungsrepertoire und ein gestiegenes Kompetenzbewusstsein bilden das Potenzial einer aktiven Bürgergesellschaft.

3. Die Aktivitäten engagierter Bürger brauchen Anerkennung und Absicherung.

Die Enquete-Kommission schließt sich den vielfach vorgetragenen Forderungen an, Aktivitäten engagierter Bürgerinnen und Bürger gegen Risiken und Schadensfälle besser abzusichern und den Engagierten in diesem Zusammenhang entstehende tatsächliche Aufwendungen möglichst abzugelten. Zu beachten ist dabei aber, dass Engagierte ihre Unabhängigkeit wahren müssen und dass die Anerkennung entsprechender Tätigkeiten nicht den Entlohnungsformen aus dem Bereich der Erwerbsarbeit folgen kann. Die Anrechnung von Zeiten bürgerschaftlichen Engagements für den Erwerb von Rentenpunkten lehnt die Enquete-Kommission insbesondere ab, weil damit unentgeltliches, freiwilliges, gemeinwohlorientiertes Engagement in die Nähe von Erwerbsarbeit gerückt würde.

Anerkennung ist eine der wichtigsten Formen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Die Enquete-Kommission zielt auf die Entwicklung einer umfassenden Anerkennungskultur, die zu einer nachhaltigen Wertschätzung, Ermutigung und öffentlichen Sichtbarkeit bürgerschaftlichen Engagements beiträgt.

4. Engagementförderung ist eine Querschnittsaufgabe.

Die oft zitierte Aufgabe der „Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen“ für bürgerschaftliches Engagement sollte nicht nur gleichgesetzt werden mit mehr finanzieller Förderung und mit der Lösung von Fragen, die den rechtlichen Status einzelner engagierter Personen betreffen. Denn zu einer wirksamen Engagementförderung zählen auch allgemeine Maßnahmen („Ehrung“/„Anerkennung“) und die Bereitstellung zusätzlicher Mittel und Infrastrukturen des Engagements, etwa in der Form von Freiwilligenagenturen u. Ä. Entscheidend ist jedoch vor allem die Stärkung einer Kultur des kooperativen Handelns und Entscheidens, die zentrale Lebensbereiche und Institutionen prägen sollte. Dies bedeutet auch, die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement in Politik und einzelnen Handlungsfeldern, z.B. Gesundheit, Soziales, Arbeit und Kultur, zu verbessern. Den Bürgerinnen und Bürgern sollte die Möglichkeit geboten werden, nicht nur als Kunde und Klient Einfluss zu nehmen, sondern auch Mitverantwortung tragen und kompetent mitreden und mitwirken zu können. Engagementförderung in diesem Sinne muss als eine Querschnittsaufgabe verstanden werden. Für die Politik wird es darauf ankommen, ressortspezifische Lösungen mit ressortübergreifenden Querschnittsfragen einer Förderung von Bürgergesellschaft zu verbinden.

5. Bürgerschaftliches Engagement – eine Herausforderung für Wirtschaft und Arbeitswelt.

Die Veränderungen in der Erwerbsgesellschaft zeigen, dass die Abläufe in der Arbeitswelt auch Folgen für die Bürgergesellschaft haben. Für die zentralen Akteure in der Arbeitswelt, Unternehmer und Mitarbeiter sowie Gewerkschaften und Unternehmensverbände, stellt sich die Herausforderung, sich auch als Akteure der Bürgergesellschaft zu begreifen und entsprechend zu betätigen.

Für den Zusammenhang von Erwerbsarbeit und Engagement gilt zunächst einmal: Bürgerschaftliches Engagement kann den Verlust des Arbeitsplatzes nicht ersetzen. Nach wie vor ist die Integration in die Erwerbsarbeit von zentraler Bedeutung für die Identität der einzelnen, für die Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand und für den Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement. Erfahrungen in Ost und West zeigen aber auch, dass bürgerschaftliches Engagement sehr wohl Brücken in die Arbeitswelt

bauen und einen Beitrag zur sozialen Integration Arbeitsloser leisten kann.

Für die Veränderungen in der Arbeitswelt insgesamt gilt, dass flexiblere Arbeitszeiten und größere Freiräume die Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement verbessern – in und außerhalb von Büros und Betrieben. Unternehmensverbände und Gewerkschaften, Unternehmen und Betriebsräte, aber auch der Gesetzgeber entscheiden folglich über die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Familie und bürgerschaftlichem Engagement mit. Menschen, die als engagierte Bürgerinnen und Bürger Erfahrungen sammeln und soziale Fähigkeiten trainieren, wollen diese Qualifikationen auch in ihre berufliche Tätigkeit einbringen. Die Enquete-Kommission unterstützt alle Projekte und Bestrebungen, die dazu beitragen, dass sich Unternehmen in Deutschland mehr als bisher als „corporate citizens“ verstehen.

6. *Beteiligungsorientierte Institutionen und Organisationen – eine Schlüsselfrage für die Zukunft der Bürgergesellschaft.*

Für die Bereitschaft zum Engagement – auch jenseits des breiten Bereichs der Selbstorganisation in vielfältigen kleinen Vereinen und Initiativen – ist es von zentraler Bedeutung, ob Institutionen beteiligungsorientiert sind. Dies gilt nicht nur für die Organisationen im „Dritten Sektor“, wie Vereine, Wohlfahrtsverbände u.a. Auch öffentliche Einrichtungen in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft – wie z.B. Schulen und Kindergärten – sind potenzielle Orte für engagierte Mitwirkung und Beteiligung. Im gesamten öffentlichen Bereich muss die Öffnung für Beteiligung und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger ein wichtiges Ziel der Förderung bürgerschaftlichen Engagements sein. Bei den jeweiligen Formen der Verhandlung und Planung solcher Erneuerungsprozesse – z.B. bei Wohnumfelderneuerung und im Gesundheitsbereich – geht es um eine stärker bürgerschaftlich geprägte und beteiligungsorientierte Kultur des Planens und Entscheidens. Für die Enquete-Kommission ist es deshalb eine Schlüsselfrage, ob bürgerschaftliches Engagement und das Konzept der Bürgergesellschaft in Leitbildern für zentrale Lebens- und Politikbereiche wie z.B. Arbeiten und Wohnen, Kultur, Stadtentwicklung, Schule und Bildung mehr Bedeutung gewinnen können.

7. *Strategien der Ermöglichung sind gefragt – bei Staat und Bürgern.*

Engagementmöglichkeiten zu eröffnen, ist eine politische Aufgabe im weitesten Sinne. Dazu bedarf es der Initiative auf beiden Seiten – bei Staat und professioneller Politik und bei den Bürgern selbst.

Der „ermöglichende Staat“ sollte dabei nicht nur darauf abzielen, Bürgerinnen und Bürger sowie gesellschaftliche Organisationen von staatlicher Gängelung und bürokratischer Überregulierung zu befreien; er sollte auch die Rahmenbedingungen für eine eigenverantwortliche Übernahme gesellschaftlicher Aufgaben verbessern. Die Stärkung der Ressourcen und Kompetenzen der kommunalen Ebene stellt dafür eine wichtige Voraussetzung dar. Eine ermöglichende Politik bedeutet auch, Maßnahmen und Strategien der Befähigung derjenigen Gruppen in der Bevölkerung zu entwickeln, die über herkömmliche Verfahren und Beteiligungsformen nicht ausreichend für bürgerschaftliches Engagement angesprochen und motiviert werden.

Mit Blick auf die Bürger wiederum gilt, dass oft erst durch ihr Engagement und ihre Zivilcourage Probleme kenntlich gemacht und staatliche Politiken interessiert und aktiviert werden. Im Rahmen von Überlegungen zu Strategien der Ermöglichung waren deshalb für die Kommission auch solche Formen der Politik von besonderem Interesse, die beide Seiten, Staat und Bürger, zu „freiwilligen Selbstverpflichtungen“ und Kooperationen ermutigen. Für eine derartige kooperative Politik eignen sich nach Auffassung der Kommission vor allem neue Formen der Zusammenarbeit und Konfliktbewältigung wie Partnerschaften, Bündnisse, Netzwerke und Verträge, die verschiedene Akteure, Entscheidungs- und Aktivitätszentren miteinander verbinden – Ämter und Unternehmen, Anbieter und Verbraucher, Initiativen und Kommunen, Einrichtungen und Vereine.

III. Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission

1. *Institutionen und Organisationen*

Bürgerschaftliches Engagement ist nicht nur eine Angelegenheit von gemeinnützigen Organisationen und lässt sich schon gar nicht auf einen „Freiwilligensektor“ begrenzen. Das gemeinwohlorientierte bürgerschaftliche Engagement ist vielmehr Kernbestandteil einer Bürgergesellschaft und betrifft bürgergesellschaftliche Organisationen ebenso wie staatliche Institutionen. Staatliche Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen sind so weiterzuentwickeln, dass bürgerschaftliches Engagement gefördert wird. Für staatliche Institutionen wie Ämter, Verwaltungen und gesetzliche Regelungen bedeutet dies, dass sie konsequent in Richtung auf eine stärkere Bürgerorientierung weiterentwickelt werden sollten.

Für die Organisationen der Bürgergesellschaft regt die Enquete-Kommission an, dass Vereine und Verbände (siehe Kapitel B1.I.4.1.), Stiftungen (B1.I.4.2.), Kirchen (B1.I.1.3.), Gewerkschaften (B2.5.) sowie Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts ihre zivilgesellschaftliche Rolle stärker wahrnehmen. Einrichtungen des Gesundheitswesens (B3.2.1.) und der Freien Wohlfahrtspflege (B3.3.) ebenso wie Kirchen und Gewerkschaften sollten das Engagement im Kernbereich ihrer Institution stärken. Bürgerschaftliches Engagement sollte ein *systematischer Bestandteil der Organisationsentwicklung* werden. Bei der Modernisierung von Organisationsstrukturen und insgesamt bei der Organisationsentwicklung sind vermehrt Möglichkeiten der Partizipation zu schaffen (B3.4.) und kooperative Organisations- und Führungsstrukturen zu etablieren. Im Kern geht es mit einer Profilierung der Organisationen als Akteure der Bürgergesellschaft um eine *Öffnung der Organisationen* nach innen und nach außen. Die innerorganisatorische Öffnung betrifft insbesondere die Aufnahme des bürgerschaftli-

chen Engagements in das Leitbild und in die fachliche Konzeption der Organisation (B3.3.). Dabei geht es um die kooperative Zusammenarbeit von bürgerschaftlich Engagierten und Hauptamtlichen ebenso wie um die verstärkte Partizipation und Beteiligung der Engagierten an Organisationsabläufen und Entscheidungen, die ihr Engagement betreffen. Für eine Öffnung der Organisationen nach außen empfiehlt die Enquete-Kommission eine verstärkte Kooperation und Vernetzung mit anderen Akteuren im Gemeinwesen und die Verbesserung der Zugangswege zu einem Engagement, insbesondere für Kinder und Jugendliche und für bislang unterrepräsentierte Gruppen (B3.2.7.)

Eine besondere Bedeutung kommt den Schulen und ihrer Öffnung für das bürgerschaftliche Engagement zu. Sie sollten sowohl als Lernorte für bürgerschaftliches Engagement als auch als zivilgesellschaftliche Akteure, die sich in das Gemeinwesen hin öffnen, eine größere Bedeutung erhalten (siehe B3.2.6.). Die Schulen brauchen dafür mehr Autonomie und Eigenverantwortlichkeit im Umgang mit ihren Ressourcen und bei der Gestaltung ihrer inhaltlichen Angebote.[3]

2. Verwaltungen bürgerorientiert gestalten und entbürokratisieren

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Verwaltungen bürgerorientierter zu gestalten und die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr nur als Kunden zu betrachten. Sie sind auch Mitgestalter und Koproduzenten der Dienstleistungen. Auf der kommunalen Ebene favorisiert sie die Idee der Bürgerkommune (siehe Kapitel B1.II.2.1). Dazu schlägt sie vor, die Mitarbeiter im Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern zu qualifizieren, Anreize für bürgerfreundliches Verhalten zu schaffen und in den Verwaltungen Servicestellen einzurichten, die Informations- und Beratungsangebote für Bürgerinnen und Bürger bereitstellen. Die Enquete-Kommission empfiehlt ferner, den zivilgesellschaftlichen Organisationen mehr Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen, Entscheidungsbefugnisse zu dezentralisieren sowie Mediation und Monitoring als neue Formen von Aushandlungsprozessen stärker in ein bürgerorientiertes Verwaltungshandeln zu integrieren.

Die Enquete-Kommission regt an, mehr Transparenz zu schaffen und empfiehlt, staatlichen Verwaltungen, bürgerschaftlich Engagierten Aufklärung und Beratung anzubieten. Sie schlägt eine entsprechende Weiterentwicklung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder sowie der Abgabenordnung nach dem Vorbild des SGB I vor, das solche Aufklärungs- und Beratungspflichten bereits enthält. Darüber hinaus soll in einem Informationsfreiheitsgesetz der gebührenfreie Zugang zu den Akten und Informationen auf Bundesebene geregelt werden (C3.2.).

Zur besseren Förderung des bürgerschaftlichen Engagements empfiehlt die Enquete-Kommission auch den Abbau bürokratischer Hemmnisse im Zuwendungsrecht und in der Zuwendungspraxis (C3.2.) Die Praxis der Zuwendung kann durch eine Reihe von Maßnahmen wie z.B. eine vermehrte Festbetrags- und Anteilsfinanzierung und eine Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements als Eigenanteil bei der Fehlbedarfsfinanzierung einfacher gestaltet werden.

3. Beteiligungsmöglichkeiten schaffen

Bürgerschaftliches Engagement steht in enger Verbindung mit Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Die Enquete-Kommission empfiehlt, Beteiligungsrechte zu stärken und neue Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Auf der kommunalen Ebene können Beteiligungsmöglichkeiten dadurch gestärkt werden, dass direktdemokratische Verfahren häufiger genutzt und Kommunalparlamente reformiert werden. Es sollen auch bessere Möglichkeiten der Beteiligung von informellen Initiativen, Stadtteilforen und sozialen Gruppen geschaffen werden (Kapitel B1.II.2.1.). Die Enquete-Kommission empfielt, direktdemokratische Verfahren – Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – einzuführen bzw. zu stärken (C.2.2.). Sie regt an, die Beteiligung im Verwaltungsverfahren, insbesondere im Umweltbereich, zu stärken. Die Enquete-Kommission regt Parteien (B1.II.1.) und Gewerkschaften (B2.5.) an, durch neue Mitgliedschaftsformen die Beteiligung der Mitglieder zu stärken und neue zu werben. Auf der europäischen und transnationalen Ebene empfiehlt die Enquete-Kommission die stärkere Öffnung von internationalen Regimen und Organisationen für die Anliegen der zahlreichen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) (B1.II.2.5.) und die Erweiterung zivilgesellschaftlicher Foren.

Die Beteiligungsverfahren, wie sie im Verwaltungsverfahrensgesetz, im Baugesetzbuch und im SGB VIII sowie im Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ geregelt sind, haben sich bewährt. Sie sind durch innovative Formen wie Runde Tische, Planungszellen/Bürgergutachten, Bürgerforen und Zukunftswerkstätten zu ergänzen. Kommunale Spitzenverbände können hier koordinierend und anleitend tätig werden (C2.2.).

Im Gesundheitswesen schlägt die Enquete-Kommission vor, Patienten umfassend in Beratungs- und Abstimmungsgremien zu beteiligen und die Rolle der Patienten-Selbsthilfeorganisationen zu stärken (B3.2.1.).

4. Anerkennen, wertschätzen und qualifizieren

Anerkennung ist nicht auf einzelne Instrumente zu beschränken, sie muss vielmehr der Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Engagementformen und -feldern gerecht werden. *Anerkennungskultur* umfasst traditionelle und neuere Formen der Würdigung und Auszeichnung, Möglichkeiten der Partizipation in Einrichtungen, Diensten und Organisationen, die Bereitstellung sachlicher, personeller und finanzieller Ressourcen, das Sichtbarmachen des Engagements in der Öffentlichkeit und in den Medien sowie Angebote der Fort- und Weiterbildung (siehe Kapitel B1.I.6.). Dabei ist Anerkennung sowohl eine Aufgabe von Staat und öffentlicher Verwaltung als auch von Vereinen, Verbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Qualifizierung als zentraler Baustein einer umfassenden Anerkennungskultur knüpft an das Bedürfnis der Engagierten nach Selbstentfaltung, Persönlichkeitsentwicklung und Mitgestaltung an. Die Enquete-Kommission empfiehlt die Weiterentwicklung bereits bestehender und den Ausbau zusätzlicher Angebote und Maßnahmen der Qualifizierung. Qualifizierungsstrategien sollten sich dabei nicht allein auf die bürgerschaftlich Engagierten konzentrieren, sondern ebenso auf die hauptberuflich Tätigen und auf die Organisationen. Im Rahmen von Organisationsentwicklung kann bürgerschaftliches Engagement auf diese Weise als prägender Faktor von Einrichtungen und Diensten aufgewertet werden (B1.I.7.).

Für die Gestaltung der Bürgergesellschaft ist es von entscheidender Bedeutung, engagementförderliche Bedingungen, *Gelegenheitsstrukturen sowie Lern- und Erfahrungsräume* in den Familien, im Bildungs- und Erziehungssystem sowie in der Erwerbsarbeit zu schaffen. Diese Gelegenheitsstrukturen sind notwendig, um zivilgesellschaftliche Kompetenzen zu erwerben und bürgerschaftliches Engagement einzuüben (B1.I.8.). Auch die Freiwilligendienste, in denen sich junge Leute im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen oder Ökologischen Jahres engagieren, sind wichtige Lernorte für bürgerschaftliches Engagement (B1.I.4.3.).

Gesellschaftliche Anerkennung ist auch die Bereitstellung von Möglichkeiten und Räumen für ein möglichst frühzeitiges Lernen von bürgerschaftlichem Engagement.

5. *Netzwerke schaffen und Infrastrukturen aufbauen*

Bürgerschaftliches Engagement benötigt Öffentlichkeit und Interessenvertretung auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen, in den verschiedenen Feldern sowie über die einzelnen Engagementbereiche hinaus. Dafür ist die Bündelung der vorhandenen Ressourcen und die Vernetzung von Akteuren, Organisationen und Institutionen der Bürgergesellschaft wichtig. Der Aufbau von Netzwerken kann dazu beitragen, bürgerschaftliches Engagement gesellschaftlich aufzuwerten und geeignete Förderstrategien zu entwickeln und umzusetzen. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher die Entwicklung von Netzwerken auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene (siehe Kapitel B1.II.2.), wie sie vielerorts bereits bestehen. Um Engagementförderung als Querschnittsaufgabe zu profilieren, ist einerseits eine stärkere Kooperation von Verwaltung, Politik und Fachressorts notwendig. Andererseits bedarf es der ressortübergreifenden Vernetzung von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen. Dafür müssen entsprechend der jeweiligen Bedingungen geeignete Instrumente auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen geschaffen werden.

Auf kommunaler Ebene können wichtige Aufgaben der Kooperation und Vernetzung von engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen wie Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen u.a. übernommen werden. Diese Einrichtungen bieten interessierten Bürgerinnen und Bürgern – mit jeweils spezifischen Schwerpunktsetzungen – Information, Beratung und Vermittlung in ein Engagement. Sie beraten und unterstützen Organisationen und bemühen sich um eine intensive Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit für bürgerschaftliches Engagement. Die Enquete-Kommission empfiehlt, den Auf- und Ausbau einer nachhaltigen Infrastruktur zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements zu fördern, das fachliche Profil dieser Einrichtungen weiter zu schärfen und eine intensive Kooperation zwischen den unterschiedlichen Einrichtungstypen zu forcieren (B1.I.9.). Die Sicherung und Weiterentwicklung dieser Infrastruktureinrichtungen sollte sich von flächendeckenden Standardlösungen und versäulten Angebotsformen lösen und sich an lokalen und regionalen Bedingungen und Bedarfen orientieren.

6. *Unternehmen als Akteure in der Bürgergesellschaft – „Corporate Citizenship“ stärken*

Angesichts von Veränderungen in der Erwerbsarbeit (zunehmende Arbeitsverdichtung, Flexibilisierungsprozesse, Pluralisierung und Entgrenzung) stellen sich auch an die Unternehmen neue Anforderungen zur Mitgestaltung der Bürgergesellschaft und zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Zielsetzung ist die Entwicklung einer Unternehmenskultur, in der die Orientierung auf Gewinnerzielung mit einer Orientierung am Gemeinwohl und der Übernahme sozialer Verantwortung im Gemeinwesen verbunden werden. Dabei kommt der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements der Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeiter eine besondere Rolle zu. Die Enquete-Kommission regt deshalb eine *Ausweitung des unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements* an (siehe Kapitel B2.6.). Dabei sollten bestehende Traditionen, wie z.B. die Freistellung von Unternehmensmitarbeitern für Ausbildungs- und Prüfungstätigkeiten bei den Berufsverbänden, berücksichtigt und weiterentwickelt werden. Besonderer Aufmerksamkeit und Förderung bedürfen die neuen Ansätze unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements, wie sie unter dem Stichwort „Corporate Citizenship“ in der internationalen Diskussion gefasst werden. Dazu gehören Partnerschaftsprojekte zwischen Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen ebenso wie die Mitarbeit in regionalen Netzwerken zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder zur Verbesserung des Wohnumfeldes.

Mit der Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements geht es nicht um eine neue Form der Wohltätigkeit der Unternehmen. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass sich durch gemeinwohlorientierte Aktivitäten auch die Bedingungen für unternehmerisches Handeln positiv verändern. Die Unternehmen sind auf intakte Gemeinwesen und gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen und können mit ihrem Engagement einen Beitrag dazu leisten.

Politik und Staat kommt dabei eine moderierende und ermöglichende Rolle zu, mit der neue Kooperationen zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren angeregt und etabliert werden.

Auch für die Gewerkschaften ist die Ausweitung des Engagements von Unternehmensmitarbeiterinnen und -mit-

arbeitern mit neuen Anforderungen verbunden. Dabei geht es um die Unterstützung und Mitarbeit bei der Entwicklung von Projekten, aber auch um die Mitgestaltung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in betrieblichen Aushandlungsprozessen oder gar als Bestandteil von Tarifverhandlungen (C5.).

7. Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht reformieren

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Reform des steuerlichen Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts. Das geltende Gemeinnützigkeitsrecht vermittelt kein klares Bild der Inhalte der Gemeinnützigkeit. Eine grundlegende Überarbeitung des Kataloges der gemeinnützigen Zwecke in § 52 AO durch eine Kommission des Deutschen Bundestages ist notwendig. Vor dieser zweiten Stufe einer Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts sollten – aus Sicht der Enquete-Kommission – in einer ersten Stufe in absehbarer Zeit folgende gesetzgeberischen Maßnahmen ergriffen werden (siehe dazu Kapitel C3.1.): So ist eine Erleichterung des Zugangs zum Gemeinnützigkeitsstatus für Freiwilligenagenturen und Selbsthilfegruppen dringend geboten. Daneben bedarf es der Einrichtung einer unabhängigen Schiedsstelle, die sich mit Beschwerden von Vereinen und Organisationen wegen der Aberkennung bzw. Nichtzuerkennung des Gemeinnützigkeitsstatus befasst. Ein Bündel von Maßnahmen ist notwendig, um gemeinnützigen Vereinen und Organisationen zu mehr Flexibilität im Rahmen der vier Tätigkeitsbereiche (ideeller Bereich, Vermögensverwaltung, Zweckbetrieb, wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb) zu verhelfen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Enquete-Kommission, die Besteuerungsfreigrenzen an die Inflationsrate anzupassen.

Im steuerlichen Spendenrecht empfiehlt die Enquete-Kommission mit Nachdruck, die derzeit geltende Gefährdungshaftung für eine zweckwidrige Verwendung von Spendenmitteln in eine Haftung umzugestalten, die nur bei Verschulden (Vorsatz, Fahrlässigkeit) der Betroffenen besteht (C4.2.). Daneben sollte das Spendenrecht in absehbarer Zeit dadurch vereinfacht und verbessert werden, dass Spenden- und Mitgliedsbeiträge gleich behandelt werden und die unterschiedlichen Spendenhöchstsätze von 5 und 10 % einheitlich auf 10 % festgelegt werden (C3.1.).

8. Schutz und Nachteilsausgleich verbessern

Ein zentrales Anliegen der Enquete-Kommission ist die Gewährleistung eines angemessenen Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutzes durch eine Kooperation zwischen den Akteuren Staat, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Versicherungswirtschaft. Als staatlicher Beitrag kommen neben einer verstärkten Aufklärung über die Haftpflichtrisiken zweckgebundene Zuwendungen zum Abschluss von Vereinshaftpflichtversicherungen durch die Träger sowie eine Ausweitung der gesetzlichen Unfallversicherung auf weitere Felder bürgerschaftlichen Engagements in Betracht. Eine Ausweitung auf weitere Engagementfelder sollte aber nur erfolgen, wenn und soweit nicht auf andere Weise im Rahmen einer erfolgreichen Kooperation ein hinreichender Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutz erreicht werden kann (Kapitel C4.2.).

Um tatsächlich entstandene Aufwandskosten (Fahrt- und Telefonkosten etc.) auszugleichen, empfiehlt die Enquete-Kommission eine allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale in Höhe von 300 € pro Jahr für bürgerschaftlich engagierte Tätigkeit im Dienste einer gemeinnützigen Körperschaft oder einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts. Mit einer solchen Regelung würde der pauschalierte Ersatz von entstandenem Aufwand für bürgerschaftliches Engagement von der Besteuerung freigestellt (C4.3.). Die Enquete-Kommission schlägt keine Ausdehnung des Übungsleiterfreibetrags vor, weil die Schaffung weiterer steuerlicher Anreize keine angemessene und wirkungsvolle Förderung des bürgerschaftlichen Engagements darstellt.[i]

9. Das Wissen über bürgerschaftliches Engagement erweitern

Um den Wissensstand über das bürgerschaftliche Engagement und seine Rolle in der Bürgergesellschaft sowie die Theorieentwicklung ausgehend von empirischen Erkenntnissen zu erweitern, empfiehlt die Enquete-Kommission einen *Ausbau der Forschungsaktivitäten.* Der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgelegte Freiwilligensurvey von 1999 stellt dafür eine gute Grundlage dar und sollte – nach einer Überarbeitung und Ergänzung des Untersuchungsdesigns – im Sinne einer Dauerbeobachtung des bürgerschaftlichen Engagements weitergeführt werden.

Ein weiterer Schwerpunkt sollte auf die *Untersuchung der institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen* gelegt werden. Dabei geht es sowohl um Studien, die die konkreten Handlungsabläufe und Strukturen in gemeinnützigen Organisationen, in Initiativen und sozialen Bewegungen in den Blick nehmen als auch um Untersuchungen zur Bedeutung dieser Organisationen für die Bürgergesellschaft und ihre Beziehungen zu Staat und Wirtschaft.

Zudem ist eine *Erweiterung bei den Forschungsthemen und -gegenständen* notwendig. Dazu gehören Studien, die den Kenntnisstand über das Engagement ausgewählter Akteursgruppen (z.B. Migrantinnen und Migranten, Arbeitslose) und deren Motivlagen erweitern. Dazu gehören aber ebenso Studien, die die besonderen Ausdrucksformen, Bedingungen und Hemmnisse des Engagements in unterschiedlichen Handlungsfeldern der Gesellschaft herausarbeiten, um bereichsspezifische Ansatzpunkte für eine Politik der Förderung und Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements präzisieren zu können.

10. Bürgerschaftliches Engagement verstetigen

Die Enquete-Kommission will dazu beitragen, dass sich bürgerschaftliches Engagement dauerhaft und nachhaltig

[i] Diese Handlungsempfehlung wurde mehrheitlich, u.a. gegen die Stimmen von Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU, verabschiedet.

entwickeln kann. Dazu schlägt sie institutionelle Strukturen der Verstetigung vor. Sie empfiehlt die Einrichtung einer Kommission beim Bundestag. Diese Kommission soll für eine fortdauernde Aufmerksamkeit der Bundespolitik für bürgerschaftliches Engagement Sorge tragen und dessen politische Förderung sicherstellen (siehe Kapitel C2.4.). Darüber hinaus regt die Enquete-Kommission eine engere Zusammenarbeit und Abstimmung der einzelnen Ressorts hinsichtlich der Förderung bürgerschaftlichen Engagements und eine bundesweite Vernetzung der Organisationen des bürgerschaftlichen Engagements an.

[*] Sondervoten zum Bericht der Enquete-Kommission wurden angefertigt von den Abg. Christian Simmert (Bündnis 90/Die Grünen) und Gerhard Schüßler (FDP), von den sachverständigen Mitgliedern Prof. Dr. André Habisch, Prof. Dr. Roland Roth sowie Rupert Graf Strachwitz und ein größeres Sondervotum der Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU sowie der sachverständigen Mitglieder Prof. Dr. André Habisch und Prof. Dr. Peter Maser, das zum gesamten Bericht Stellung nimmt (Anhang 1).

Zur Zusammenfassung wurden folgende Sondervoten abgegeben:

[1] Abg. Ilse Aigner (CDU/CSU): Die Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU sowie die sachverständigen Mitglieder Prof. Dr. André Habisch und Prof. Dr. Peter Maser enthielten sich bei der Abstimmung. Die Gründe hierfür führen sie in ihrem Sondervotum aus.

[2] Abg. Ilse Aigner (CDU/CSU): CDU und CSU haben auf ihre Zugänge an dieser Stelle verzichtet, da sie ihre Vorstellungen in einem eigenen Sondervotum darlegen.

[3] Der Abg. Norbert Barthle (CDU/CSU) hält den Begriff der Autonomie nicht für geeignet, die zukünftige Rolle der Schulen in der Bürgergesellschaft zu beschreiben, da er aus der bildungspolitischen Diskussion eine Position beschreibt, die vom Abgeordneten Barthle nicht geteilt wird.

Das Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz zur Zusammenfassung findet sich in Anhang 1.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

Seite

A Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft

Die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ hat vom Deutschen Bundestag den Auftrag erhalten, eine Bestandsaufnahme bürgerschaftlichen Engagements vorzunehmen und daraus Handlungsempfehlungen zu seiner Förderung zu entwickeln. Dieser Bericht, Ergebnis der Arbeit, gliedert sich in drei Teile:

Im Teil A wird „bürgerschaftliches Engagement“ politisch-konzeptionell dargestellt. Im Teil B werden die drei Arbeitsschwerpunkte (Bürgergesellschaft, Erwerbsarbeit, Sozialstaat) der Kommission vorgestellt, der Teil C widmet sich schwerpunktmäßig den bereichsübergreifenden Rahmenbedingungen für Individuen und Organisationen in der föderativen staatlichen Struktur. Die Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen, die die Enquete-Kommission formuliert hat, ergeben sich aus der Analyse und Bewertung der gegenwärtigen Situation des bürgerschaftlichen Engagements unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen, die durch die gewachsene Vielfalt der Engagementformen entstanden sind.

Im Teil A werden die historischen, ideengeschichtlichen und begrifflichen Voraussetzungen für die weiteren Bestandsaufnahmen und Analysen verdeutlicht. In diesem Teil wird auch die Leitidee der Bürgergesellschaft[1] entwickelt. Sie macht einerseits aus normativer Sicht die Bedeutung einer lebendigen Kultur des Engagements in der Bürgergesellschaft sichtbar und stellt andererseits ganz konkret das Gemeinsame in der Vielfalt der Formen, Motive und Ziele des Engagements heraus. Neben dieser konzeptionellen Grundlegung liefert der Teil A auch einen empirischen Gesamtüberblick über die vielfältigen Formen des Engagements und bewertet die aktuellen Zahlen. Unerlässlich für die folgenden Analysen ist auch die Betrachtung gesellschaftlicher Wandlungsprozesse, die Auswirkungen auf bürgerschaftliches Engagement haben.

Im Teil B wird die Analyse vertiefend fortgesetzt, indem bürgerschaftliches Engagement in ein Verhältnis zu drei großen Bereichen gesetzt wird: Bürgergesellschaft, Erwerbsarbeit und Sozialstaat. Hier schließen sich an die jeweiligen Bestandsaufnahmen und Analysen bereits Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen an. Im ersten, sehr umfangreichen Teil des Berichts (B1) werden aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive zentrale Felder des Engagements und die damit verbundenen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen analysiert. Daneben untersucht die Enquete-Kommission exemplarisch das Engagement einiger wichtiger sozialer Gruppen. Sie stellt hier auch die grundlegenden organisatorischen Formen des bürgerschaftlichen Engagements und die Rahmenbedingungen auf den unterschiedlichen politischen Ebenen – Kommune, Land, Bund, Europäische Union – dar.

Thema des Teils B2 – Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit – ist die arbeitsweltliche Dimension der Bürgergesellschaft. Zwar steht hier die Erwerbsarbeit im Zentrum der Betrachtungen der Enquete-Kommission, jedoch wird diese immer im Kontext der sich verändernden gesamten Tätigkeitsstruktur der Gesellschaft gesehen. Veränderungen in der Erwerbsarbeit haben Auswirkungen auf das Gemeinwesen, die Familie und auch auf das bürgerschaftliche Engagement. Neben diesen Auswirkungen werden auch die Akteure im Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit vorgestellt: Gewerkschaften, Unternehmen, Wirtschaftsverbände und der Dritte Sektor.

Im Teil B3 wird die Wechselbeziehung zwischen bürgerschaftlichem Engagement und dem Sozialstaat untersucht. Zur Sicherung der Lebensbedingungen, zur sozialen Teilhabe trägt auch bürgerschaftliches Engagement bei. Nach einer Darstellung der Rahmenbedingungen von bürgerschaftlichem Engagement im Sozialstaat und in den Wohlfahrtsverbänden als besonders wichtigen Akteuren bildet ein weiter Begriff des Sozialstaates die Grundlage von Bestandsaufnahmen und Entwicklungsperspektiven bürgerschaftlichen Engagements in zentralen Feldern: Gesundheit, Altenpflege, Wohnumfeldentwicklung, lokale Beschäftigung, von sozialem Ausschluss bedrohte Gruppen, Schule, Kinder und Jugendliche.

Schließlich werden im Teil C Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements als Querschnittsaufgabe entwickelt. Viele Maßnahmen, die für einzelne Bereiche vorgeschlagen werden, sind auch bereichsübergreifend gültig. Die meisten der hier behandelten Handlungsempfehlungen sind rechtlicher Natur und richten sich an die Gesetzgebungsorgane und Institutionen des Bundes, aber auch an andere Ebenen des föderalen Staates. Vielfach sind dies konkrete Vorschläge zur Änderung bereits bestehender gesetzlicher Regelungen.

Für eine nachhaltige Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements und die Förderung der Kräfte zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation ist ein koordiniertes Vorgehen und eine Zusammenarbeit aller Akteure der Bürgergesellschaft erforderlich. Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen können direkt umgesetzt werden, andere sind Beiträge zu einer längerfristigen politischen Perspektive: die Bürgergesellschaft mehr und mehr Wirklichkeit werden zu lassen und die politische Kultur und das Bewusstsein entsprechend zu verändern. Bürgerschaftliches Engagement ist eine lebenswichtige Ressource für eine zukunftsfähige Gesellschaft.

[1] Die Bürgergesellschaft schließt Bürgerinnen und Bürger ein. Der Vorschlag, den Begriff der „BürgerInnengesellschaft“ zu verwenden, war in der Enquete-Kommission nicht mehrheitsfähig. Sie hat sich stattdessen dazu entschlossen, Substantive in der herkömmlichen männlichen Form zu verwenden und dort, wo es um Menschen geht, die weibliche und männliche Form zu gebrauchen.

A1. Leitbegriffe und Leitideen

Die Enquete-Kommission hat bei ihrer Arbeit besondere Akzente gesetzt, indem sie ihren Gegenstand aus zwei Perspektiven – Bestandsaufnahme und Bewertung – betrachtet: Bürgerschaftliches Engagement ist als individuelles Handeln eingebettet in gesellschaftliche Organisationen und staatliche Institutionen. Für die Zukunftsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft ist bürgerschaftliches Engagement eine wesentliche Voraussetzung.

Die Wahl des Begriffs „bürgerschaftliches Engagement" macht den Zusammenhang von Engagement und Bürgerschaft deutlich; er ermöglicht es, Bürgerschaftlichkeit als eine eigenständige Dimension für Engagement der verschiedensten Art – politisches, soziales und geselliges – zu verstehen. Alle Formen des Engagements haben im Alltag Bedeutung für den Zusammenhalt im Gemeinwesen. Auf der anderen Seite lässt sich mit der Betonung von Bürgerschaftlichkeit auch Kritik gegenüber solchen Formen des Engagements formulieren, die, beschränkt auf Anliegen der eigenen Gemeinschaft, ihre bürgerschaftliche Verantwortung aus dem Blick verlieren.

Bürgerschaftliches Engagement findet im öffentlichen Raum statt. Bürgerschaftlich Engagierte schaffen diesen öffentlichen Raum durch ihre Tätigkeit. Öffentlichkeit ist für bürgerschaftliches Engagement in zweierlei Hinsicht konstitutiv: In den Organisationsformen des Engagements werden Teilhabe, Transparenz, Verantwortung und Dialog durch Öffentlichkeit gewährleistet. Darüber hinaus ist Öffentlichkeit wichtig, weil Engagierte Informationen für ihre Tätigkeit benötigen, ihre Interessen vertreten wollen und für ihre Leistungen öffentliche Anerkennung verdienen.

Bürgerschaftliches Engagement ist eine Tätigkeitsform, die aus unterschiedlichen Motiven ausgeübt wird. Sie zeigt aber Wirkungen, die über die Motive und Zielsetzungen der Engagierten hinausgehen. Lange Zeit hatten Wissenschaft und Politik wenig Vertrauen in die politische Urteilskraft von Bürgerinnen und Bürgern. Dieses fehlende Vertrauen fand seinen Niederschlag in Auffassungen von Demokratie, die demokratische Mitgestaltung auf den Wahlakt reduzierten. Die „Rückkehr des Bürgers" (Kymlicka/Norman 1995), die wir heute beobachten, ist mit einer Neubewertung des bürgerschaftlichen Engagements verbunden und meint ein wieder erwachtes Interesse an den Leistungen und Gestaltungskompetenzen der Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwesen. Vielen Engagierten mag der bürgerschaftliche Charakter ihres Engagements gar nicht bewusst sein – es gibt auch beträchtliche Unterschiede zwischen eher geselligen Formen des Engagements, politischem und sozialem Engagement. Alle Formen haben in mehr oder weniger großer Intensität bürgerschaftliche Qualität. Diese liegt sowohl in der Selbstorganisation und Selbstbestimmtheit dieses freiwillig ausgeübten Engagements als auch in dessen Öffentlichkeitsbezug, wodurch die Abwägung der eigenen gegenüber anderen Interessen immer wieder notwendig ist. Diese besondere Qualität des bürgerschaftlichen Engagements unterscheidet es von anderen Tätigkeiten und kennzeichnet dessen Eigensinn. Hinzu kommt: Tätigkeiten, die freiwillig ausgeübt werden, machen Spaß, haben somit ihren Nutzen für die Engagierten und tragen dennoch zur Gestaltung des Gemeinwesens bei.

Der Bürgerstatus, das Innehaben von Rechten und Pflichten und die Zugehörigkeit zu einer „politischen Gemeinschaft", ist eine wesentliche Voraussetzung für Engagement. Der Bürgerstatus hat einen Vorrang vor allen anderen aktuellen und möglichen Zugehörigkeiten; denn mit diesem Status sind Rechte verbunden, die Bürgerinnen und Bürger brauchen, wenn sie bürgerschaftlich aktiv werden wollen. Entscheidend ist, dass Bürgerinnen und Bürger sich wechselseitig als solche anerkennen. Sie sind Mitglieder einer politischen Gemeinschaft, die vielfältige Formen und Assoziationen des bürgerschaftlichen Engagements umfasst. Rechtspositionen sind nur die Voraussetzung der Teilhabe an dieser Gemeinschaft: Das politische Gemeinwesen braucht Bürgerinnen und Bürger, die ihre Rechte nutzen, ihrer Verantwortung – auch für Schwächere – gerecht und damit aktiv werden.

Wenngleich diese Rechtspositionen notwendig für jede Form des Engagements sind, so sind sie doch nicht hinreichend. Aktive und kompetente Bürgerinnen und Bürger zeichnen sich darüber hinaus durch Gemeinsinn und damit die Bereitschaft aus, freiwillig Beiträge zum Gemeinwohl zu leisten. Die Übernahme öffentlicher Ämter wird heute nicht mehr als Pflicht verstanden. Die Lebensfähigkeit der Demokratie und der gesellschaftliche Wohlstand hängen vielmehr von freiwilligen Gemeinwohlbeiträgen der Bürgerinnen und Bürger ab. Die Wahrnehmung der liberalen Grundrechte reicht allein nicht aus. Mit dem Begriff des bürgerschaftlichen Engagements ist der Begriff der Bürgerin und des Bürgers verbunden. Er benennt eine Voraussetzung des Engagements und verweist gleichzeitig auf dessen Zielpunkt, eine Gesellschaft von engagierten Bürgern.

Bürgerschaftliches Engagement orientiert sich daher auch am Begriff der Bürgergesellschaft bzw. Zivilgesellschaft[2]. Die Bürgergesellschaft ist das Leitbild des bürgerschaftlichen Engagements. Bürgergesellschaft beschreibt ein Gemeinwesen, in dem die Bürgerinnen und Bürger auf der Basis gesicherter Grundrechte und im Rahmen einer politisch verfassten Demokratie durch das Engagement in selbstorganisierten Vereinigungen und durch die Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten die Geschicke des Gemeinwesens wesentlich prägen können. Bürgergesellschaft ist damit zugleich Zustandsbeschreibung und Programm; denn Engagement und die Grundlagen dafür sind in der Bundesrepublik Deutschland vorhanden. Zur Bürgergesellschaft gehört das Prinzip der Subsidiarität. Dieses Prinzip beinhaltet den Vorrang der kleinen Einheiten in ihrer Selbstbestimmung und Leistungskraft. Diese soll nicht beeinträchtigt, sie muss aber auch ausgeschöpft werden, bevor eine höhere Einheit – wie Kommune, Land, Bund oder Europäische Union – helfend einspringt.

[2] Die Enquete-Kommission verwendet die Begriffe Bürgergesellschaft und Zivilgesellschaft synonym. Es gibt allerdings eine vielfältige und differenzierende Verwendung dieser beiden Begriffe. Diese Diskussion kann hier nicht ausführlich wiedergegeben werden (vgl. dazu Münkler 2002b, Olk 2002a, Klein 2001: 19 ff.).

Subsidiarität bietet für Bürgerinnen und Bürger und für zivilgesellschaftliche Organisationen die Chance, staatliche Aufgaben zu übernehmen. Bürgergesellschaft als Leitbild und Bezugsrahmen verweist auch darauf, dass politische Gestaltung nicht nur eine Aufgabe von Verwaltung, Staat und professioneller Politik ist, sondern auch und gerade eine Angelegenheit der Bürgerinnen und Bürger selbst.

In der Bürgergesellschaft geht es um die Qualität des sozialen, politischen und kulturellen Zusammenlebens, um gesellschaftlichen Zusammenhalt und ökologische Nachhaltigkeit. So verstanden, bildet das bürgerschaftliche Engagement in der Bundesrepublik Deutschland einen zentralen Eckpfeiler in einer Vision, in der die demokratischen und sozialen Strukturen durch die aktiv handelnden, an den gemeinschaftlichen Aufgaben teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger mit Leben erfüllt, verändert und auf zukünftige gesellschaftliche Bedürfnisse zugeschnitten werden. Bürgergesellschaft beschreibt eine gesellschaftliche Lebensform, in der sowohl den bürgerschaftlich Engagierten als auch ihren vielfältigen Formen und Vereinigungen mehr Raum für Selbstbestimmung und Selbstorganisation überlassen wird. Dieses Modell verlangt auch, dass sich staatliche Institutionen, Verbände und Wirtschaftsunternehmen so verändern, dass sie bürgerschaftliches Engagement unterstützen, bürgerschaftliche Verantwortung teilen und mittragen[3].

Für das Zustandekommen von Partnerschaften und Netzwerken sind eine beteiligungsorientierte Organisationskultur und Kooperationsbereitschaft entscheidende Faktoren. Nur wenn Organisationen engagementfreundlich umgestaltet werden, können die Potenziale der Mitwirkung und des Engagements freigesetzt werden.

Da bürgerschaftliches Engagement auf liberalen, vom Staat zu gewährleistenden Rechtspositionen basiert und die Bürgergesellschaft ohne staatliche Rahmensetzung nicht auskommt, richtet sich der Blick auch auf eine sich verändernde Staatlichkeit. Diese Veränderung wird in den letzten Jahren unter den Begriffen „ermöglichender“, „ermunternder“ oder „aktivierender Staat“ diskutiert. Mit diesen Begriffen sind unterschiedliche Verständnisse der Wechselbeziehung von Bürgergesellschaft und Staat ausgedrückt. Mit Aktivierung ist die Vorstellung verbunden, Menschen in die Lage zu versetzen, eigene Bedürfnisse zu artikulieren und an ihrer Befriedigung mitzuwirken. Aktive Bürger brauchen einen aktiven Staat[4]. Der aktivierende Staat schafft bessere Zugangschancen für Benachteiligte und kann so Ungleichheit abbauen. Der Begriff „aktivierender Staat“ impliziert jedoch nicht, dass der Staat die Bürgergesellschaft als Objekt betrachtet und instrumentalisiert, dass dem aktivierenden Staat die Vorstellung einer überwiegend passiven Gesellschaft zugrunde liegt.

Mit dem Begriff „ermöglichender Staat“ wird ein Staat bezeichnet, der Gelegenheitsstrukturen für Engagement schafft und der Bürgergesellschaft Gestaltungsräume öffnet. Er ermöglicht die Selbstorganisation und die Eigenverantwortlichkeit der Bürgergesellschaft und lässt damit soziales Kapital zur Entfaltung kommen. Wird aber der ermöglichende Staat nur als ein Angebotsstaat betrachtet, dann ist es ihm gleichgültig, ob seine „Gelegenheitsstrukturen“ angenommen werden oder nicht. Mit ermöglichender Staat ist mehr gemeint als bloß „schlanker Staat“, der sich lediglich selbst zurücknimmt, um eine sich selbst regulierende Gesellschaft von Bürgerinnen und Bürgern zur Entfaltung kommen zu lassen.

Weiterführend sind vielmehr solche Konzepte eines „aktivierenden“ oder „ermöglichenden“ Staates, die von einer gleichberechtigten Wechselbeziehung eines aktivierenden, ermöglichenden Staates und einer aktiven und Verantwortung übernehmenden Bürgergesellschaft ausgehen. Damit ist aber mehr gemeint als nur Chancen für bürgerschaftliches Engagement zu eröffnen. Ermöglichen wird durch Aktivieren ergänzt: Teilhabechancen sollen auch genutzt werden. Mit diesem Begriff kann die Rolle des ermöglichenden Staates in der Bürgergesellschaft – die Förderung und Ermunterung selbstbestimmter Handlungsformen, die Übernahme von Verantwortung durch die Einzelnen und von Organisationen – in seinen unterschiedlichen Dimensionen beschrieben werden. Dieser Begriff entspricht auch mehr der Vorstellung der Bürgerinnen und Bürger als Mitglieder eines Gemeinwesens, die sich von Tugenden wie Gemeinsinn, Solidarität und Verantwortungsbereitschaft leiten lassen. Verbunden damit ist auch eine neue Aufgabenteilung zwischen Staat und Bürgergesellschaft. Beide sollen bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben eng zusammenarbeiten. Für den ermöglichenden Staat bedeutet diese aktive Gestaltung der Zusammenarbeit eine neue Form der Teilung und Stufung der Verantwortung.

---

[3] **Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Die Begriffe Bürgergesellschaft und Zivilgesellschaft dürfen nicht synonym verwendet werden, wie dies der Bericht in der Folge auch vermeidet. Die Diskussion um diese Begriffe ist zwar noch im Fluss, aber es schält sich in der Wissenschaft ein unterscheidbarer Gebrauch heraus. Während Bürgergesellschaft die Vision einer Gesellschaft beschreibt, in der Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte und Pflichten im Sinne von *citoyens* voll ausleben können, kennzeichnet der Begriff Zivilgesellschaft den Ausschnitt der gesellschaftlichen Wirklichkeit, der die selbstermächtigten, selbstorganisierten und selbstverantwortlichen Tätigkeiten und Körperschaften beinhaltet. Nur so ist die internationale Diskussion um *civil society* – gebraucht als englische Übersetzung von Zivilgesellschaft – verständlich.
Bürgergesellschaft ist nicht Zustands- oder Lebensumstandsbeschreibung, sondern die Vision einer Gesellschaftsverfassung als Gegenmodell zum gegenwärtigen Versorgungs- und Verwaltungsstaat. Leitidee einer bürgerschaftlichen Vision ist aus liberaler Sicht die gesellschaftliche Selbstorganisation.

[4] **Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Roland Roth:** Mit dem insgesamt heterogenen Konzept des „aktivierenden Staates“ (Lamping u.a. 2002) werden oft Vorstellungen verbunden, die das Gegenteil von freiwilligem Bürgerengagement bedeuten. Dies gilt besonders für neue Formen des Arbeitszwangs und schlecht bezahlter Arbeit für die Bezieher sozialer Transferleistungen, die mit der Parole „fordern und fördern“ „aktiviert“ werden sollen. Solche international populären „workfare“-Strategien (Peck 2001) konzentrieren sich auf arme und arbeitslose Bevölkerungsgruppen. „Aktivieren“ heißt dabei nicht selten, dass die sozialen und zivilen Bürgerrechte der Betroffenen durch verstärkten staatlichen Zwang ausgehöhlt werden. Als „Bürger zweiter Klasse“ sind sie damit faktisch aus der Bürgergesellschaft ausgeschlossen. Wer solche diskriminierenden Formen staatlicher Aktiviverung nicht will, sollte den Begriff „aktivierender Staat“ meiden.

Staat und Politik haben die Aufgabe, günstige Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement zu schaffen. Diese Aufgabe wird vielfach mit der rechtlichen Absicherung einzelner engagierter Personen oder der Bereitstellung zusätzlicher staatlicher finanzieller Mittel gleichgesetzt. Diese Sichtweise greift zu kurz[5]. Im Sinne des Leitbilds der Bürgergesellschaft geht es – neben den genannten individuellen Aspekten – auch um institutionelle Rahmenbedingungen: um beteiligungsfreundliche Organisationen und Institutionen und um neue Formen der Partizipation. Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen zielen daher auf eine Förderung von Engagement als Querschnitts- und Vernetzungsaufgabe, die die Politik, die Wirtschaft, die Familie und das gesellschaftliche Leben insgesamt betrifft. Wie ernst es staatlicher Politik und Verwaltung mit der Förderung von Engagement ist, muss sich vor allem daran erweisen, welchen Stellenwert sie diesem in ihren Konzepten und Leitbildern für zentrale Lebens- und Politikbereiche – wie z.B. Wohnen, Kultur, Stadtentwicklung, soziale Arbeit, Schule und Bildung – einräumt.

A2. Ausgangspunkte und Herausforderungen

1. Bestandsaufnahme der vielfältigen Formen

Eine Untersuchung der Wirklichkeit bürgerschaftlichen Engagements kann sich ihrem Gegenstand von zwei Seiten her nähern. Wird der Zugang über die engagierten Einzelnen gewählt, bieten sich repräsentative Bevölkerungsbefragungen an. Stehen jedoch die Organisationen, in denen bürgerschaftliches Engagement seinen Platz hat im Mittelpunkt des Interesses, wird man eher Vereinsstatistiken befragen oder Organisationsbefragungen auswerten. Erst aus beiden Zugängen zusammen ergibt sich ein Bild des bürgerschaftlichen Engagements in seiner Vielfalt und seiner Bindung an institutionelle Rahmenbedingungen.

Ergebnisse quantitativer Forschung zum bürgerschaftlichen Engagement

Die Debatte über die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland leidet darunter, dass verlässliche Langzeitbeobachtungen fehlen, auf die sich Trendaussagen stützen könnten. Ob es vor dreißig Jahren weniger oder mehr Engagierte gegeben hat und in welchen Bereichen sie sich früher schwerpunktmäßig betätigt haben, können wir nicht mit Sicherheit sagen. Immerhin kann sich die aktuelle Bestandsaufnahme bürgerschaftlichen Engagements vor allem auf zwei empirische Untersuchungen stützen: den im Jahr 2000 veröffentlichten „Freiwilligensurvey“ von 1999, eine vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebene repräsentative Studie[6], und auf die Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP), die auf einer seit 1985 regelmäßig durchgeführten Haushaltsbefragung basieren[7]. Beide Untersuchungen ermittelten einen ähnlich hohen Anteil engagierter Bürgerinnen und Bürger.

Die Ergebnisse des Freiwilligensurveys von 1999 zeigen, dass die Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland bürgerschaftlich engagierten Menschen deutlich höher ist als lange Zeit angenommen wurde: 34 % der Bürgerinnen und Bürger – dies gilt als zentrales Ergebnis der Untersuchung – üben eine oder mehrere Tätigkeiten im Sinne eines „freiwilligen Engagements“[8] aus. Somit engagieren sich in der Bundesrepublik Deutschland rund 22 Millionen Menschen bürgerschaftlich (vgl. Rosenbladt 2000: 44).

Diese Ergebnisse werden von den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (vgl. Erlinghagen/Rinne/Schwarze 1997) bestätigt[9]. 1985 waren demnach 25,1 % der Bevölkerung ehrenamtlich tätig, 1992 27,6 % und 1999 32,1 % (Kistler/Pfau-Effinger/Böhle 2001) – eine eindeutige Zunahme, die mit einem weiteren Trend verbunden ist: Zwar ist auch der Anteil derjenigen leicht gestiegen, die sich regelmäßig engagieren; der größte Teil der Zunahme geht jedoch auf kurzfristige und projektbezogene Engagements zurück. 1999 übten 15,1 % der Bevölkerung eine „ehrenamtliche Tätigkeit“ seltener aus, d.h. weniger als einmal in der Woche oder einmal im Monat; 1985 lag dieser Anteil noch bei 8,2 %; auch der zeitliche Aufwand, der mit dem Engagement verbunden ist, sinkt.

---

[5] **Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Roland Roth:** Sehr wohl geht es aber um die Erhaltung und Ausweitung politischer Räume, die bürgerschaftlicher Gestaltung zugänglich sind. Der in allen Politikbereichen spürbare, durch transnationale Institutionen von der Europäischen Union bis zur OECD verstärkte Druck in Richtung Privatisierung vormals öffentlicher Aufgaben und Leistungen lässt den politischen Gestaltungsraum schrumpfen (Narr/ Schubert 1994). Aus Bürgerinnen und Bürgern werden Kundinnen und Kunden. Die Rede von einer demokratischen Bürgergesellschaft macht aber nur Sinn, wenn auch in Richtung Markt Grenzen gezogen werden und wesentliche Lebensbereiche politisch gestaltbar bleiben (Zeuner 1997). Dies ist auch ein zentrales Motiv der aktuellen globalisierungskritischen Proteste, die mit Parolen wie „Die Welt ist keine Ware“ gegen eine weitere Privatisierung der Weltpolitik (Brühl u.a. 2001) antreten.

[6] Der Freiwilligensurvey legt einen Schwerpunkt seiner Erhebung auf die Felder freiwilligen Engagements, in denen die Befragten aktiv sind. In der Befragung wurden 15 unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche vorgegeben, in denen Menschen mitmachen und darüber hinaus gegebenenfalls ein freiwilliges Engagement übernommen haben.

[7] Vorteile des SOEP bestehen darin, dass sich auf seiner Basis das Engagement in einer Längsschnittperspektive von zumindest 14 Jahren (1985 bis 1999) beobachten lässt. Das SOEP erfragt zwei Arten von Tätigkeiten: „Ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten“ sowie „Beteiligung in Bürgerinitiativen, in Parteien, in der Kommunalpolitik“. Beide Kategorien lassen sich zusammenführen, so dass man eine Engagementquote ermitteln kann.

[8] Diesen Begriff verwendet der Freiwilligensurvey von 1999. Freiwilliges Engagement wurde in der Befragung als „freiwillig übernommene Aufgaben und Arbeiten, die man unbezahlt oder gegen geringe Aufwandsentschädigung ausübt“ (Rosenbladt 2000: 43), aufgefasst. Die Enquete-Kommission hat sich dagegen für den Begriff „bürgerschaftliches Engagement“ entschieden.

[9] Generell ist es jedoch schwierig und aufgrund unterschiedlicher Zugänge und Operationalisierungen nur bedingt möglich, die verschiedenen empirischen Studien miteinander zu vergleichen. So sind Aussagen über Entwicklungen im Bereich bürgerschaftlichen Engagements, Trends und Prognosen nur mit großer Zurückhaltung möglich. Es besteht daher die Notwendigkeit einer Dauerbeobachtung des bürgerschaftlichen Engagements auf der Grundlage einheitlicher Forschungsinstrumente.

Die Autorinnen und Autoren des Freiwilligensurvey von 1999 verweisen darauf, dass die ermittelte Engagementquote nicht mit politisch-sozialem Engagement gleichzusetzen ist – häufig handelt es sich bei freiwilligem Engagement um „Gemeinschaftsaktivität im persönlichen Lebensumfeld“ (Rosenbladt 2000: 46). Auch diese stellt allerdings einen aktiven Beitrag zum Gemeinwohl dar und ist daher nicht weniger wertvoll als das politisch-soziale Engagement. Tätigkeiten in den Bereichen Sport und Bewegung, Freizeit und Geselligkeit, Kultur und Musik sind zudem nicht allein Freizeitaktivitäten, sondern schließen – z.B. in der Vorstandsarbeit – durchaus Aspekte der Interessenvertretung und der Erzeugung öffentlicher Güter ein.

Der Freiwilligensurvey von 1999 fragte nicht nur nach freiwilligem Engagement, sondern auch nach einem „Mitmachen“, das nicht mit der Übernahme besonderer Aufgaben verbunden sein muss. Wer im Sinne des Freiwilligensurveys von 1999 irgendwo mitmacht, ist damit noch nicht unbedingt freiwillig engagiert – zum Engagement gehört die Übernahme von Aufgaben. Neben den 22 Millionen Engagierten sind weitere 20 Millionen Bundesbürgerinnen und Bundesbürger in einem oder mehreren gesellschaftlichen Bereichen außerhalb von Beruf und Familie in Verbänden, Vereinen, Projekten, Initiativen oder Gruppen aktiv. Die weite Fassung des Begriffes „freiwilliges Engagement“ erbringt diese beeindruckenden Zahlen. Dennoch verweisen manche, vor allem ältere Institutionen, Verbände und freiwillige Vereinigungen auf Schwierigkeiten, bürgerschaftlich Engagierte zu gewinnen.

Obwohl freiwilliges Engagement über ein einfaches Mitmachen hinausgeht, besteht zwischen beiden Aktivitätsniveaus ein enger Zusammenhang: Beteiligung, Mitmachen, Zugehörigkeit sind in der Regel Voraussetzungen dafür, dass Menschen Aufgaben und Tätigkeiten im Sinne freiwilligen Engagements übernehmen. Engagement hängt also eng mit der sozialen Einbindung, mit der Integration der Menschen zusammen. Dies ist ein Grund dafür, dass Erwerbslose im Vergleich zu Erwerbstätigen beim Engagement unterrepräsentiert sind. Die Daten des SOEP zum Erwerbsstatus zeigen, dass 36,2 % der Erwerbstätigen in Westdeutschland bürgerschaftlich engagiert sind, aber nur 22,4 % der arbeitslos Gemeldeten (Kistler/Pfau-Effinger/Böhle 2001). Eine Integration durch Erwerbsarbeit trägt offensichtlich zu einer Stärkung der Engagementbereitschaft und des Zugangs zu Engagementmöglichkeiten bei. Demgegenüber verringert der Ausschluss aus der Erwerbsarbeit auch die Engagementbereitschaft. Die Daten zur Unterrepräsentanz von Arbeitslosen lassen sich allerdings unterschiedlich deuten. So geht Erlinghagen davon aus, dass für bürgerschaftliches Engagement ähnliche Qualifikationen benötigt werden wie für eine erfolgreiche Erwerbsbeteiligung (vgl. Erlinghagen/Rinne/Schwarze 2000).

Formen und Bereiche bürgerschaftlichen Engagements

Der Vielfalt der Erscheinungsformen entspricht die Vielfalt der Organisationsformen, in denen sich bürgerschaftliches Engagement vollzieht. Für alle diese Formen lässt sich kein einheitliches Gliederungsprinzip finden. Es lassen sich folgende Formen unterscheiden (vgl. auch Roth 2000: 30 ff.):

– *Politisches Engagement:* Dazu gehören die klassischen Formen des Engagements als Gemeinderat und Stadtverordnete in der Kommunalpolitik, die Mitarbeit in Parteien, Verbänden und Gewerkschaften sowie die neueren Formen der Beteiligung und Themenanwaltschaft in Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen, das Engagement in Kinder- und Jugendparlamenten, in Ausländer- und Seniorenbeiräten oder die Mitarbeit in lokalen Agenda 21-Gruppen.

– *Soziales Engagement:* Dies umfasst viele Tätigkeiten in Jugend- und Wohlfahrtsverbänden, in Kirchengemeinden und in öffentlichen Einrichtungen. Neue Formen sozialen Engagements finden sich z.B. in den Hospizgruppen, in der „Tafel“-Bewegung, in den AIDS-Initiativen und in Gruppen zur Unterstützung von Asylbewerbern.

– *Engagement in Vereinen, Verbänden und Kirchen:* Dies beinhaltet Vorstandstätigkeiten, Geschäftsführungs- und Leitungsaufgaben in allen verfassten Bereichen bürgerschaftlichen Engagements. Kennzeichen dieser Engagementformen sind ihr rechtlich strukturiertes Aufgabenfeld, die Übernahme von Verantwortung für die Aktivitäten des Vereins oder Verbandes sowie die nicht selten hohen Anforderungen an organisatorische und betriebswirtschaftliche Qualifikationen. Dazu gehört die Tätigkeit des ehrenamtlich tätigen Trainers im Sportverein ebenso wie die Leitung eines Kirchenchores oder die Durchführung von Erste-Hilfe-Kursen im Bereich des Rettungswesens.

– *Engagement in öffentlichen Funktionen:* Darunter fallen klassische Ehrenämter wie Schöffen, ehrenamtliche Richter oder Wahlhelfer, die nicht immer freiwillig ausgeführt werden, sondern durchaus einen verpflichtenden Charakter haben können. Zu dieser Variante bürgerschaftlichen Engagements gehören auch Tätigkeiten im Rahmen des Betreuungsgesetzes oder das Engagement von Elternbeiräten. Öffentliche Aufgaben werden zudem von den freiwilligen Feuerwehren, vom Technischen Hilfswerk und von den Rettungsdiensten wahrgenommen. Eine weitere und häufig neuere Variante sind die Bürgervereine und Zusammenschlüsse, die in Einrichtungen wie Museen, Bibliotheken oder Schwimmbädern durch ihr bürgerschaftliches Engagement den Betrieb aufrechterhalten.

– *Formen der Gegenseitigkeit:* Dazu zählen Nachbarschaftshilfen, Genossenschaften und Tauschringe. Bürgerschaftliches Engagement stützt sich hier auf Vorstellungen von einer Ökonomie, die auf gegenseitiger Hilfe und moralischen Grundsätzen beruht.

– *Selbsthilfe:* Diese Form des Engagements findet sich vor allem in den Bereichen von Familie und Gesundheit, bei Arbeitslosen, Migranten und marginalisierten Gruppen. Kennzeichnend für viele dieser Gruppen

sind die fließenden Übergänge zwischen Selbsthilfe und einem darüber hinaus gehenden Engagement zur Unterstützung anderer Menschen.

– *Bürgerschaftliches Engagement in und von Unternehmen:* (vgl. dazu Kapitel B2.6.): Neben den klassischen Formen der Interessenvertretung in Kammern und Verbänden unterstützen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen örtliche Vereine und Einrichtungen mit Geld- und Sachspenden sowie Personal- oder Sacheinsatz. Während sich dieses Engagement in der Bundesrepublik Deutschland bisher eher im Verborgenen abspielt, zeichnet sich – angeregt durch die europäische und US-amerikanische Diskussion zu „Corporate Citizenship“, dem unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagement – mittlerweile eine neue Entwicklung ab, in der die Unternehmen stärker und bewusster als Akteure bürgerschaftlichen Engagements auftreten und gefragt sind (vgl. Habisch/Schmidpeter 2001; Mutz 2001a). In diesem Feld kommt auch den Gewerkschaften und ihren Mitgliedern eine besondere Bedeutung zu. Neue Formen dieses Engagements basieren auf direkten Kooperationen zwischen Unternehmen und Projekten aus dem Sozial-, Jugend oder Kulturbereich[10].

Bereits die Aufzählung der verschiedenen Formen bürgerschaftlichen Engagements gibt Hinweise auf Veränderungen. Neue Engagementformen haben sich herausgebildet, tradierte Formen bestehen weiter, verändern sich oder verlieren sogar an Bedeutung. Mit dem Begriff „bürgerschaftliches Engagement“ werden Brücken geschlagen und Gemeinsamkeiten zwischen „alten“ und „neuen“ Formen sichtbar gemacht (vgl. Roth 2000: 32).

Vielfalt und unterschiedliche organisatorische Rahmenbedingungen erschweren die systematische Beschreibung und empirische Erfassung bürgerschaftlichen Engagements. Beim derzeitigen Forschungsstand liegen keine ausreichenden Erkenntnisse über die Verteilung der Engagierten auf die beschriebenen Formen vor. Es lässt sich nicht sagen, wie viele Personen sich zum Beispiel im Bereich der neuen Formen des sozialen Engagements oder in den gemeinschaftsorientierten, auf Solidaritätsbeziehungen basierenden Formen der gegenseitigen Hilfe engagieren[11].

Ein erheblicher Teil bürgerschaftlichen Engagements ist nicht dem gemeinnützigen Sektor zuzurechnen, sondern findet in öffentlichen Institutionen statt, z.B. in Form der Tätigkeit im Elternbeirat einer Schule (Evers/Rauch/Stitz 2001); diesen Anteil schätzen z.B. Gaskin, Smith und Paulwitz (1996: 33) für die Bundesrepublik Deutschland auf 14 % – ein wichtiger Hinweis, wenn man Bürgergesellschaft als Zusammenspiel von selbst organisierten gesellschaftlichen Zusammenschlüssen, staatlichen Institutionen und Wirtschaftsunternehmen versteht.

Fest steht jedoch, dass bürgerschaftliches Engagement in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen präsent ist. Der Freiwilligensurvey von 1999 zeichnet die Verteilung der Engagierten auf verschiedene Bereiche nach.

Neben der Präsenz bürgerschaftlichen Engagements überall in der Gesellschaft machen die empirischen Studien wichtige Differenzierungen sichtbar: Es bestehen Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland (vgl. B1.I.3.) und zwischen Frauen und Männern (vgl. B1.I.2.1.). Die Beteiligung an bürgerschaftlichem Engagement variiert außerdem mit dem sozialen Status, Erwerbsstatus, Bildungsgrad, Alter (vgl. B1.I.2.2. und B1.I.2.3.), der ethnischen Zugehörigkeit und anderen Faktoren.

Organisatorischer Rahmen

Den repräsentativen Bevölkerungsbefragungen lassen sich nicht nur Faktoren entnehmen, die das jeweils individuelle Engagement beeinflussen, sondern auch Hinweise auf das organisatorische Umfeld, in dem bürgerschaftliches Engagement stattfindet. Um weitere Informationen zur institutionellen Ebene des Engagements zu erhalten, muss man jedoch darüber hinaus Vereinsstatistiken zu Rate ziehen. Auch die Forschung zum „Dritten Sektor“, etwa das Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (vgl. Salamon/Anheier 1999), das die Formen, Arbeitsmarkteffekte und Finanzierungsquellen gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich untersucht, liefert hier wichtige Erkenntnisse.

So vielfältig die Formen und Bereiche bürgerschaftlichen Engagements sind, so unterschiedlich sind die Tätigkeiten, die engagierte Menschen ausführen. Eine systematische empirische Erhebung darüber gibt es nicht; der Freiwilligensurvey von 1999 hat allerdings eine beeindruckende Vielfalt von Beispielen aus verschiedenen Bereichen zusammengetragen (vgl. Rosenbladt 2000: 78–91) und gibt Einblick in einige ausgewählte formale Funktionen. Jeweils mehr als ein Drittel aller Tätigkeiten

[10] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Die Enquete-Kommission strebt mit dem Begriff des bürgerschaftlichen Engagements eine möglichst breite Erfassung des Engagements in der Gesellschaft an. Zu einer versuchsweise vollständigen Aufzählung gehören deshalb noch weitere Engagementformen:

– *Philantropisches Engagement* umfasst das Engagement von Stiftern und Mitgliedern von Kultur- und sonstigen Fördervereinen.

– *Engagement in Bürgergesellschaften* beinhaltet das über den eigenen Kreis hinauswirkende Engagement von in Gesellschaften organisierten Bürgern z.B. in Rotary oder Lions Clubs. Als Gegengewicht zu den traditionell männlich organisierten Clubs etablieren sich Frauengesellschaften wie z.B. Zonta International oder die Soroptimisten. Diesen Gesellschaften ist gemein, dass sie eine rege Fördertätigkeit entfalten, im Falle der traditionellen Clubs häufig zugunsten des lokalen dritten Sektors, im Falle der Frauengesellschaften oft mit dem gesellschaftspolitischen Anliegen der Gleichberechtigung der Frauen.

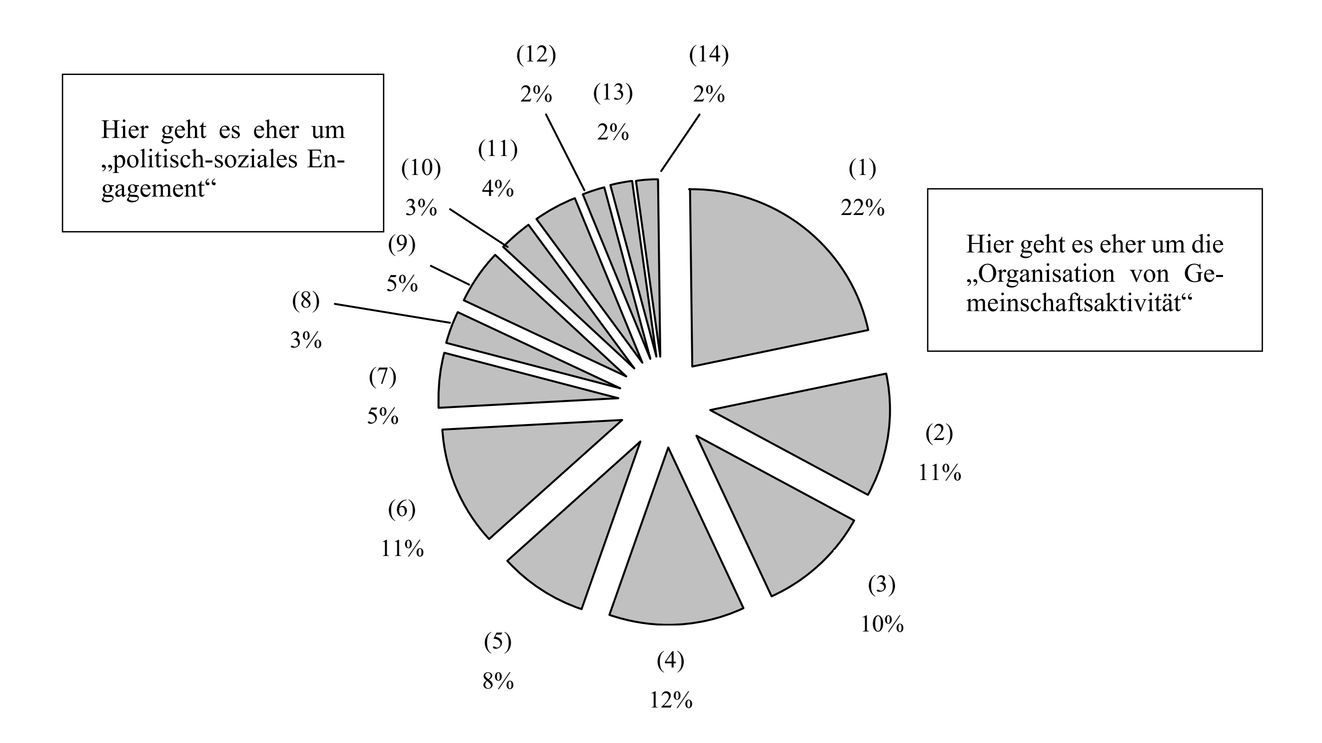
[11] Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass die repräsentativen Untersuchungen zum bürgerschaftlichen Engagement nach unterschiedlichen Systematisierungen vorgehen. So unterscheidet z.B. die vom baden-württembergischen Sozialministerium in Auftrag gegebene Sigma-Studie 21 „Felder für freiwilliges oder ehrenamtliches Engagement“, die sowohl nach Organisationsformen (Verein, Gewerkschaft) als auch nach gesellschaftlichen Bereichen (Wirtschaft, Handwerk) sowie nach Handlungsformen (Öffentliches Mandat, Freiwilliger Polizeidienst) strukturiert sind (vgl. Ueltzhöffer 2000: 41ff.).

Abbildung 1

Verteilung der Engagierten nach Bereichen

(Die Zahlen beziehen sich auf die gesamte Wohnbevölkerung; Doppelnennungen sind möglich):

Freiwilliges Engagement: Verteilung auf Bereiche



(1) Sport und Bewegung,
(2) Freizeit und Geselligkeit,
(3) Kultur und Musik,
(4) Schule/Kindergarten,
(5) Sozialer Bereich,
(6) Kirchlicher/religiöser Bereich,
(7) Berufliche Interessenvertretung,
(8) Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz,
(9) Politik/politische Interessenvertretung,
(10) Außerschulische Jugendarbeit, Bildungsarbeit für Erwachsene,
(11) Rettungsdienste/Freiwillige Feuerwehr,
(12) Gesundheitsbereich,
(13) Justiz/Kriminalitätsprobleme,
(14) Sonstige bürgerschaftliche Aktivitäten am Wohnort

(Rosenbladt 2000: 45)

im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements sind Ämter, in die man gewählt wurde (39 %), oder Leitungs- und Vorstandsfunktionen (36 %) (vgl. Rosenbladt 2000: 74). Oft ist beides miteinander verbunden. Mehr als die Hälfte der ausgeübten Tätigkeiten hingegen können eher als informelle Mitarbeit bezeichnet werden.

Der Formalisierungsgrad ist in den verschiedenen Engagementbereichen sehr unterschiedlich ausgeprägt. In der politischen und beruflichen Interessenvertretung, in Schule und Kindergarten, wo es um demokratisch legitimierte Mitbestimmung geht, spielen Ämter und Funktionen, für die der Einzelne mit einem Mandat ausgestattet wird, eine große Rolle (Rosenbladt 2000: 75f.). Am anderen Ende des Spektrums stehen Bereiche wie der Umwelt-, Natur- und Tierschutz, der soziale Bereich und der Gesundheitsbereich, in denen informelle Formen der Mitarbeit dominieren. Dies bedeutet aber keineswegs, dass diese informellen Formen weniger verbindlich oder verlässlich sind; es liegt nur keine formale Aufgabenzuweisung in Gestalt eines Amtes oder einer Vorstands- oder Leitungsfunktion vor.

Am häufigsten, nämlich in 43 % aller Tätigkeiten, wird bürgerschaftliches Engagement im Rahmen eines Vereins ausgeübt (vgl. Rosenbladt 2000: 72f.). Zum Spektrum der Organisationsformen gehören außerdem Kirchen und religiöse Vereinigungen (14 %), Selbsthilfegruppen, Initiativen und Projekte (13 %), staatliche oder kommunale Einrichtungen (11 %), Verbände (7 %), Parteien (4 %) und Gewerkschaften (2 %) sowie Stiftungen.

Obgleich der Verein die dominierende Organisationsform bürgerschaftlichen Engagements ist, gibt es keine offiziellen statistischen Angaben zur Zahl der eingetragenen Vereine und Vereinsmitglieder. Die Vereinsstatistik 2001 fasst die Angaben der 600 örtlichen Vereinsregister zusammen und kommt auf 544.701 eingetragene Vereine in der Bundesrepublik Deutschland (Vereinsstatistik 2001). Eine Expertise des Bundesministeriums für Familie, Frauen, Senioren und Jugend nennt für das Jahr 1997 659.400 Vereine, die die Deutsche Gesellschaft für Freizeit ermittelt hat (vgl. BMFSFJ 1997: 30). Die Bundesregierung ist bezüglich der Zahl der Vereine in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion (Drucksache 14/5445) weit vorsichtiger und nennt 350.000 bestehende Vereine. Sie bezieht sich aber auch auf die weit darüber liegende Zahl der rechtsfähigen Vereine (e.V.), die in die Vereinsregister der Amtsgerichte eingetragen sind. Diese auffällige Differenz kommt dadurch zustande, dass nicht jeder eingetragene Verein noch aktiv sein muss. Die Vereinsregister der Amtsgerichte sind reaktiv. Sie werden auf Hinweis oder Verlangen des jeweiligen Vereins tätig. Neben den rechtsfähigen gibt es zahlreiche nicht rechtsfähige Vereine (nach groben Schätzungen rund 500.000).

Bei der Zahl der Vereinsmitglieder schwanken die Angaben. Die Deutsche Gesellschaft für Freizeit geht für das Jahr 1997 von rund 84 Mio. Mitgliedschaften aus (vgl. BMFSFJ 1997: 37). Der Organisationsgrad, der prozentuale Anteil von Mitgliedern mindestens eines Vereins an der erwachsenen Wohnbevölkerung, wird von Helmut Anheier mit 64 % beziffert, während der Wohlfahrtssurvey für 1993 nur 47 % Vereinsmitglieder ermittelt (vgl. BMFSFJ 1997: 34). Im Vergleich dazu liegt der Organisationsgrad in Frankreich bei 36 %, in den USA und in Großbritannien bei 47 %.

Die jüngste Vereinsstatistik ermittelt folgende Verteilung der Vereine:

Tabelle 1

Vereine nach Bereichen

Vereinsart	Anteil in %
Sport	*39,6*
Freizeit	*17,4*
Wohlfahrt	*13,3*
Kultur	*11,4*
Beruf/Wirtschaft/Politik	*9,5*
Interesse	*7,8*
Umwelt	*1,0*

Diese Zahlen lassen schon vermuten, dass die Bedeutung der einzelnen Organisationsformen auch von Bereich zu Bereich stark variiert. Im Sport stellt der Verein mit 90 % die klar vorherrschende Form dar. Im sozialen Bereich und im Gesundheitsbereich hingegen existieren verschiedene Organisationsformen nebeneinander. Die Rechtsform des Vereins ist allerdings sehr unbestimmt: Vereine können eine unterschiedliche Reichweite (lokal, bundesweit) haben, mehr oder minder starke wirtschaftliche Aktivitäten entfalten, mehr oder weniger von bürgerschaftlichem Engagement geprägt sein[12].

Die Bestandsaufnahme zeigt deutlich, dass bürgerschaftliches Engagement weiterhin auf einen organisatorischen Rahmen angewiesen ist. Auch neue Gruppen wählen sich Rechtsformen und Organisationsprinzipien, die ihrer Existenz Dauer und Verlässlichkeit geben. Auf der anderen Seite verändert sich die „Landschaft“ bürgerschaftlichen Engagements schnell: Eine Befragung von mehr als 2000 „Nonprofit-Organisationen“ zeigte, dass jede vierte erst im

[12] **Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Die Rechtsform des Vereins hat sich zu einem Handlungsinstrument entwickelt, das nur noch in Teilen den Grundansatz des Idealvereins, d.h. den Zusammenschluss engagierter Bürgerinnen und Bürger zur Verfolgung eines gemeinsamen ideellen Ziels widerspiegelt. So sind die zahllosen Lobby-Verbände der Wirtschaft ebenso als Vereine verfasst wie die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege. Die demokratische Willensbildung ist häufig durch Sonderrechte de facto außer Kraft gesetzt. Es zeigt sich, dass es an zweckmäßigen Alternativen mangelt, die den unterschiedlichen Anforderungen an gesicherte rechtliche Verhältnisse und Mitwirkungsmöglichkeiten eher entsprechen und diesbezügliche Optionen eröffnen.

Zeitraum von 1989 bis 1998 entstanden ist (Priller/Zimmer 2001). Ob im Zuge dieser Veränderungen informelle Tätigkeiten gegenüber einem an Ämter gekoppelten Engagement an Boden gewinnen, lässt sich damit nicht sagen – die Rechtsform des Vereins als organisatorischer Hintergrund bürgerschaftlichen Engagements bleibt jedenfalls bestehen.

Engagement durch Spenden

Neben dem Einsatz von Zeit – man könnte ihn als „Zeitspende“ bezeichnen – stellt auch die Geldspende für gemeinnützige Zwecke eine Form des Engagements für die Gemeinschaft dar. Die Höhe des Spendenaufkommens in der Bundesrepublik Deutschland lässt sich nur schätzen, zumal bei weitem nicht alle Spenden steuerlich geltend gemacht werden. Das Deutsche Spendeninstitut geht davon aus, dass jährlich etwa 10 Mrd. DM gespendet werden (vgl. Deutsches Spendeninstitut 1995, 1996, 1998). Während das Spendenvolumen von 1965–1986 erheblich stärker wuchs als das Bruttosozialprodukt, bleibt die Summe seit den 1990er Jahren in etwa konstant (vgl. Schneider 1995). Etwa ein Viertel der Spenden fließen in den sozialen Bereich (einschließlich des Gesundheitswesens), jeweils etwa 15 % gehen an Glaubensgemeinschaften, an die Katastrophenhilfe und an Umweltorganisationen (vgl. Deutsches Spendeninstitut 1998).

Auch die Zahl der Organisationen, die um Spenden werben, kann nur grob geschätzt werden. Im Prinzip ist davon auszugehen, dass alle gemeinnützigen Vereine, Verbände, und GmbHs – schätzungsweise 400.000 – sich um Spenden bemühen. Die größten Spendenempfänger im Jahr 2000 waren der Hermann-Gmeiner-Fonds (SOS-Kinderdörfer), das Deutsche Komitee für UNICEF und die Johanniter Unfall-Hilfe (Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing 2001).

Spenden allein können gemeinnützige Aktivitäten jedoch nicht finanzieren: Sie machen nur 3 % der Einnahmen gemeinnütziger Organisationen aus. Im Durchschnitt werden knapp zwei Drittel des Finanzvolumens aus öffentlichen Kassen bereitgestellt. Dies sind allerdings nur in geringem Ausmaß Zuwendungen, sondern vor allem Leistungsentgelte. Die restlichen 30 % ergeben sich aus Gebühren und Beiträgen. Das Verhältnis von öffentlichen Fördergeldern, Beiträgen und privaten Spenden variiert stark, wenn man unterschiedliche Bereiche in den Blick nimmt: Während das Gesundheitswesen zu 95 % durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert wird, stammen im Kultur- und Umweltbereich immerhin etwa 15 % der Einnahmen aus Spenden. Im Kulturbereich kann man daher am wenigsten von einer Staatsabhängigkeit sprechen. Insgesamt muss einschränkend festgestellt werden, dass die Höhe des Fördervolumens für bürgerschaftliches Engagement – sowohl seitens der Verbände und Vereine als auch seitens der öffentlichen Hand – nicht bekannt ist.

Ein anderes Bild ergibt ein Blick in die USA. Dort ist der geringe Anteil staatlicher Mittel an der Finanzierung gemeinnütziger Aktivitäten besonders auffallend. In den USA ist nicht nur der Anteil von Spenden an den Einnahmen von Nonprofit-Organisationen mehr als doppelt so hoch (13 %) wie in der Bundesrepublik Deutschland; der gespendete Anteil des individuellen Jahreseinkommens ist etwa dreimal so groß (vgl. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project 2001, Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing 2001). Ein Vergleich ist allerdings – auf Grund der unterschiedlichen Steuerbelastungen und der Unterschiede in der politischen Kultur und im Staatsverständnis – nicht zulässig.

Die Abhängigkeit vieler gemeinnütziger Organisationen vom Staat ist nicht die einzige Besonderheit der deutschen Vereinslandschaft. Durch die große Bedeutung der Wohlfahrtsverbände als Träger öffentlich finanzierter sozialer Aufgaben liegt der Schwerpunkt gemeinnütziger Aktivitäten hierzulande auf – ökonomisch messbaren und relevanten – Dienstleistungen, weniger auf sozialer und politischer „Themenanwaltschaft“, die etwa in Schweden einen erheblich größeren Anteil des gemeinnützigen Sektors ausmacht (Anheier/Toepler 2001: 27f.).

Insgesamt lässt die hohe Zahl von Engagierten und ihren Organisationen nicht den Schluss zu, dass bürgerschaftliches Engagement in der Bundesrepublik Deutschland keiner politischen Unterstützung und Förderung bedarf. Zum einen ist die Zahl von 22 Millionen Engagierten keine feste Größe. Zugänge und Abgänge machen die Dynamik bürgerschaftlichen Engagements ebenso aus wie die Motivation derjenigen, die sich noch nicht engagieren, aber an einem Engagement interessiert sind. In dieser Dynamik, die zudem durch einen zunehmenden Anteil kurzfristiger und projektbezogener Engagements geprägt ist, können förderliche Rahmenbedingungen entscheidende Anstöße für die Aufnahme oder Beibehaltung eines Engagements geben.

Das Engagementpotenzial, die hohe Zahl derjenigen, die bereit wären, sich zu engagieren, ohne es bereits zu tun, liefert ein weiteres Argument für politische Engagementförderung. Verbesserte rechtliche und politische Rahmenbedingungen könnten dazu beitragen, die Schwelle zwischen Engagementbereitschaft und Engagement zu senken und so die Bürgergesellschaft auf eine noch breitere Grundlage zu stellen. Dabei reicht es nicht aus, Menschen individuell zum Engagement zu motivieren (oder in ihrer Motivation zu bestärken). Wenn Verbände oder Institutionen wie Schule, Krankenhaus und kommunale Verwaltung keinen Platz für Beteiligung einräumen, wird die individuelle Engagementbereitschaft schnell in Unzufriedenheit enden. Notwendig ist demnach eine engagementfreundliche Umgestaltung von Organisationen und Institutionen.

Es gibt zusammenfassend eine hohe Bereitschaft, sich gesellig, sozial und politisch zu betätigen. Allerdings gibt es Defizite des Engagements in Bereichen, in denen die Bewusstseinsbildung für ein solches Engagement zum einen erst am Anfang steht – wie im unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagement –, zum anderen bei gesellschaftlichen Problemgruppen und in Verbänden und Institutionen, die sich auf Grund ihres Alters, ihrer Binnenstruktur und ihrer eher dienstleistungsorientierten Aufgabenstellung relativ weit vom Ursprungsbild der

Selbstorganisation entfernt haben. Die anhaltende Debatte über Politikverdrossenheit verweist auf ähnliche Probleme im politischen Bereich.

2. Zum Begriff „bürgerschaftliches Engagement"

Ausgangspunkte

Die Ergebnisse der empirischen Studien zeigen die Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements, die sich auch in einer Vielzahl von Begriffen niederschlägt, mit denen das Phänomen beschrieben wird. Es wird vom ehrenamtlichen, zivilgesellschaftlichen, gemeinwohlorientierten, freiwilligen und bürgerschaftlichen Engagement gesprochen. Hinzu kommen die Begriffe der Selbsthilfe und der Bürger- und Freiwilligenarbeit.

Engagementbegriffe

Der Begriff „freiwilliges Engagement" ist mit dem bürgerschaftlichen Engagement weitgehend identisch. Der Status der Bürgerin bzw. des Bürgers eröffnet zunächst einmal auch die Freiheit, sich nicht zu engagieren. Sich bürgerschaftlich zu engagieren beruht auf einer eigenen Entscheidung, die zwar nicht freiwillig ist im Sinne einer beliebigen Wahlhandlung, aber doch frei von einem gesetzlich geregelten Zwang getroffen worden ist. Auch dort, wo durch kulturelle, soziale und politische Konventionen Engagement eingefordert und nahegelegt wird, gibt der Bürgerstatus die Möglichkeit, sich diesem Zwang zu entziehen. Er setzt dem Zugriff einzelner Gruppen und Gemeinschaften auf den Einzelnen und sein Verhalten definitive Grenzen und schützt damit auch die Freiwilligkeit des Engagements. Nur dort, wo Engagement als Bürgerpflicht im Rahmen des politischen Gemeinwesens vorgeschrieben werden kann (etwa bei der Bestellung von Schöffen), decken sich freiwilliges Engagement und bürgerschaftliches Engagement nicht.

Der Begriff des *Ehrenamts,* bis heute weit über die Bezeichnung formaler Ämter hinaus gängig, hat historische Wurzeln. Die Stein-Hardenbergschen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Preußen förderten die Entstehung von Kommunen als selbstverwaltete lokale Gemeinwesen, in denen das aufstrebende Bürgertum über das Ehrenamt an der lokalen Selbstverwaltung beteiligt wurde (vgl. B3.1.). Die Akteure können je nach Qualität ihres Engagements mit der entsprechenden Anerkennung durch die anderen Repräsentanten der Gemeinde oder die Öffentlichkeit, auf die man sich bezieht, rechnen. Über diese Anerkennung erwirbt man Ehre, eine besondere Form der Auszeichnung jenseits des beruflichen Ansehens oder der Wertschätzung im privaten Kreis. Das Ehrenamt war lange Zeit Kern der Selbstorganisation politischer, sozialer und geselliger Vereinigungen (vgl. Sachße 2002; vgl. auch B1.I.4.1.). Auf Grund der Traditionen der sozialen und kulturellen Vereins- und Ehrenamtstätigkeit wird dieser Begriff heute im alltäglichen Sprachgebrauch noch besonders oft benutzt – mitunter als Synonym für Engagement schlechthin. Das verdeckt allerdings, dass es bereits damals viele andere, weniger formalisierte Formen des Engagements gab. Auch die Engagementkultur von Vereinen, Organisationen und Verbänden wird durch den auf eine Person zugeschnittenen Begriff des Ehrenamts nicht erfasst. Dennoch hat der Begriff auch heute seinen Platz: Im breiten Feld möglicher Formen von Engagement bezeichnet das *Ehrenamt* stärker formalisierte, in Regeln eingebundene und dauerhafte Formen des Engagements. In seiner Verlässlichkeit ist das Ehrenamt in vielen Engagementfeldern ein Stabilisierungsfaktor. Die Gewinnung ehrenamtlicher Mitarbeiter ist folglich eine wichtige Aufgabe, aber nicht die einzige Form, Engagementbereitschaft zu nutzen.

Zum bürgerschaftlichen Engagement gehört auch die *Selbsthilfe,* die im weiteren Sinne das selbstorganisierte Tätigwerden mit anderen bezeichnet, im engeren Sinne die gegenseitige Hilfe von Personen, die sich auf Grund eines bestimmten Problems zusammengefunden haben. Solche Formen der wechselseitigen Unterstützung stellen eine moderne Ergänzung für traditionelle (z.B. familiäre) Unterstützungsformen dar. Sie sind aber auch eine Neuaneignung und Neuinterpretation dieser Unterstützungsformen, indem in ihnen der Öffentlichkeitsbezug stärker betont wird. Im Bereich der Selbsthilfe finden sich zahlreiche Personen und Kontaktstellen, die sich öffentlich für Anliegen einsetzen und gesellschaftliche und soziale Probleme enttabuisieren. Der Übergang zu den anderen Formen des Engagements ist fließend.

Zum bürgerschaftlichen Engagement gehören öffentliche Kritik und Widerspruch, d.h. Formen der Selbstorganisation, die neu, unbequem, herausfordernd und (noch) nicht anerkannt sind. Stadtbürger drängten im 18. Jahrhundert protestierend darauf, dass Gesetze und Verordnungen veröffentlicht werden, nach denen sie die Obrigkeit behandelt und besteuert. Proteste und soziale Bewegungen trugen zu den demokratischen Verfassungsreformen des 20. Jahrhunderts bei. Bürgerinitiativen, neue soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen sind zeitgenössische Formen, in denen sich Bürgerinnen und Bürger heute zusammenschließen, wenn sie ihre Anliegen und Themen nicht auf anderem Wege angemessen berücksichtigt sehen. Dabeisein und Dagegensein gehören gleichermaßen zum Bürgerengagement in einem demokratischen Gemeinwesen und machen dessen Produktivität und Innovationskraft aus.

Der Begriff des *bürgerschaftlichen Engagements* umfasst empirisch die bereits dargestellte Vielfalt der Formen, Tätigkeiten und Organisationen. Bürgerschaftliches Engagement ist aber mehr als ein Ober- oder Sammelbegriff. Gesellschaftstheoretische und gesellschaftspolitische Diskurse geben dem Begriff einen besonderen normativen Gehalt und verbinden ihn mit anderen Begriffen, ohne die dieser Gehalt nur unzureichend verstanden werden kann: Bürger, Bürgergesellschaft, Öffentlichkeit, Gemeinsinn, Verantwortung, soziale/ökonomische und ökologische Gerechtigkeit, Demokratie, Selbstverantwortung, Selbstermächtigung und Selbstorganisation – ein anspruchsvoller Bezugsrahmen, der aber ohne die empirische Vielfalt seine Praxisrelevanz verlieren würde.

Die Identität als Bürgerin und Bürger

Bürgerschaftliches Engagement ist im Kern mit dem Begriff der Bürgerin und des Bürgers verbunden. Was zum Bürgerstatus gehört, d.h. worin die Mitglieder eines politischen Gemeinwesens sich *bei allen fortbestehenden Unterschieden* als Gleiche anerkennen, ist jenseits eines allgemein akzeptierten Kernbestands politisch umstritten und starken historischen Veränderungen unterworfen. Die liberalen Grund- und Freiheitsrechte gelten als die Voraussetzung von bürgerschaftlichem Engagement und betreffen die Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft, die alle anderen bürgerschaftlichen Assoziationsformen umfasst. Im historischen Verlauf kam es zu einer Ausweitung der Bürgerrechte auf weitere gesellschaftliche Gruppen (Arbeiter, Frauen, Migranten), aber auch in qualitativer Hinsicht. Hinzugekommen sind demokratische Teilhaberechte und soziale Bürgerrechte.

Die Zugehörigkeit zum politischen Gemeinwesen ist für die Mitglieder moderner Gesellschaften nur einer von vielen Aspekten ihrer Identität. Diese kann auch durch religiöse oder ethnische Gemeinschaften, eine soziale Klassenzugehörigkeit, nachbarschaftliche Nähe und private Interessen und Vorlieben in den verschiedensten Feldern geprägt sein. Alle diese Zugehörigkeiten können Engagement motivieren. Bürgerschaftliches Engagement im normativen Sinne bezeichnet darüber hinaus ein bewusstes Handeln aus der Identität als Bürgerin oder Bürger, als Mitglied des politischen Gemeinwesens – der jeweiligen Kommune und des jeweiligen Staates. Unmittelbaren Ausdruck hat diese Form des Engagements seit jeher in Bürgervereinigungen und Initiativen, politischen Bewegungen und Parteien gefunden. Bürgerschaftlichkeit im Sinne einer Garantie von Bürgerrechten stellt jedoch für alle Formen des Engagements eine notwendige Bedingung dar. Bürgerschaftliches Engagement beruht auf Voraussetzungen, die mit bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten verbunden sind. In diesem Sinne sind die Anerkennung des Menschen als Rechtspersönlichkeit, als Bürger in einem bestimmten Gemeinwesen und als Mitglied eines Solidarverbandes, das an allen lebenswichtigen Leistungszusammenhängen der Gesellschaft teilhaben kann, Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement.

In einer Demokratie ist die persönliche Freiheit zum Engagement, zur Bildung und zum Verlassen von Gemeinschaften ein zentrales Gut. Und insoweit hier allen Menschen der Bürgerstatus zukommt, kann das auch die Art und Weise ihres je spezifischen Engagements in wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Fragen, bei der Alltagsgestaltung oder bei kontroversen politischen Themen beeinflussen.

Deutlich sind heute vielfältige Ausweitungen und Öffnungen, die über die klassischen Dimensionen der zivilen, politischen und sozialen Bürgerschaft und die damit verbundenen Mitgliedschaften und Ehrenämter hinausweisen. Ein umfassender Begriff bürgerschaftlichen Engagements trägt diesen Erweiterungen Rechnung, ohne die normative Anforderung einer Orientierung des Engagements am politischen Gemeinwesen aufzugeben.

Bürgergesellschaft

Eng verbunden mit dem Begriff der Bürgerin und des Bürgers ist die Idee der Bürgergesellschaft. Sie setzt die liberalen politischen Freiheitsrechte voraus, begnügt sich aber nicht mit ihnen. Der Begriff der Bürgergesellschaft ist ideengeschichtlich mit dem Begriff der „guten politischen Ordnung“ verbunden. Die Idee der aktiven Bürgerschaft geht auf die antike Polis und auf die italienischen Stadtrepubliken der frühen Neuzeit zurück und bezeichnet bis heute den Status, der die mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestatteten Mitglieder einer politischen Gemeinschaft auszeichnet. Demokratische Bürgerschaft ist gleichzeitig mit dem Anspruch aktiver Teilhabe verbunden, d.h. mit der Bereitschaft, sich informiert in die politische Willensbildung einzumischen, sich an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen sowie öffentliche Aufgaben und Ämter zu übernehmen. Da Demokratien zudem weitgehend auf Zwang verzichten wollen und können, wird bürgerschaftliches Engagement zur politischen Tugend, die die „gute Bürgerin“ bzw. den „guten Bürger“ auszeichnet. Es ist gleichzeitig der Gradmesser für die demokratische Qualität eines Gemeinwesens.

Bürgergesellschaft ist die Vision einer politischen Gemeinschaft, in der nicht allein oder vorrangig der Staat und seine Institutionen für die Zukunft der politischen Gemeinschaft Verantwortung tragen. Bürgergesellschaft heißt, sich von der Vorstellung der Allzuständigkeit des Staates zu verabschieden, zuzulassen und zu fordern, dass Bürgerinnen und Bürger in größerem Maße für die Geschicke des Gemeinwesens Sorge tragen. Bürgergesellschaft ist eine Gesellschaft selbstbewusster und selbstverantwortlicher Bürger, eine Gesellschaft der Selbstermächtigung und Selbstorganisation.

Die Verwirklichung dieser Idee erfordert, die Kräfte bürgerschaftlicher Selbstorganisation zu stärken und sich von der Vorstellung einer Staatsgesellschaft zu verabschieden. Dies bedeutet auf lokaler Ebene eine Öffnung der Verwaltungen für die Anliegen der Bürger; auch müssen den Bürgern Ressourcen zur Verfügung stehen, um die eigenen Angelegenheiten erfolgreich in die Hand nehmen zu können. Der Gedanke der Selbstorganisation meint schließlich, die Bürgerinnen und Bürger als Akteure für das Gemeinwohl ernst zu nehmen.

Verbunden mit dieser Vision der Bürgergesellschaft ist ein neues Verständnis von gesellschaftlicher Verantwortung und Bürgerpflicht. Unter dem Stichwort einer neuen Verantwortungsteilung wird in der Bürgergesellschaft mehr bürgerschaftliche Verantwortung von den Bürgerinnen und Bürgern erwartet – ohne dass dies vom Staat erzwungen wird. Die Idee der Bürgergesellschaft rechnet vielmehr mit einer freiwilligen Verantwortungsübernahme. Damit treten neben den Rechten auch die Pflichten wieder stärker in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit – allerdings verstanden im Sinne einer „freiwilligen Selbstverpflichtung“ (Münkler 2002b: 34). Formen der Selbstverpflichtung werden umso notwendiger, je stärker sich der Staat von geltenden Regelungsansprüchen zurückzieht und Aufgaben, die nicht staatlich geregelt werden

müssen, bürgerschaftlichen Akteuren überantwortet. Deregulierung, Ermöglichung, Subsidiarität und der Abbau bürokratischer Strukturen als Elemente bürgergesellschaftlicher Reformen brauchen zu ihrem Gelingen ein Gegenstück: die innere Haltung der Bürgerinnen und Bürger, für die Gemeinschaft aus einer freiwillig übernommenen Verantwortung etwas zu tun. Der alte Begriff dafür lautet: Bürgertugend; der Begriff der freiwilligen Selbstverpflichtung übersetzt dies in ein modernes Staats- und Gesellschaftsverständnis.

Diese Bürgertugenden müssen immer wieder neu erlernt und gepflegt werden. In der Antwort auf die Frage, wie der Prozess der Verantwortungsübernahme gefördert und unterstützt werden kann, ist im letzten Jahrzehnt der Begriff des sozialen Kapitals herangezogen worden. Untersuchungen haben ergeben, dass Bürgerinnen und Bürger sich häufiger engagieren, wenn sie soziale Kontakte haben und wenn in der Gesellschaft ein Klima des Vertrauens herrscht. Soziales Kapital sorgt dafür, dass Institutionen besser funktionieren, Demokratien lebendiger sind und Politikverdrossenheit abnimmt. Mit dem Begriff des sozialen Kapitals wird erneut die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Leistungs- und damit Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft hervorgehoben. Es sind die bürgerschaftlichen „Tugenden“, auf die es ankommt.

Soziales Kapital

Soziales Kapital bildet sich in den Strukturen der Bürgergesellschaft. Bereits Alexis de Tocqueville erkannte vor mehr als 150 Jahren dessen Bedeutung: Die Vereine und Verbände sind das Herzstück einer lebendigen Demokratie, denn in ihnen werden „Bürgertugenden“ eingeübt. Mit dem Begriff des sozialen Kapitals werden vornehmlich drei Dinge beschrieben: Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements, Normen generalisierter Gegenseitigkeit und soziales Vertrauen. Mit diesen drei Elementen wird die gesellschaftliche Koordination und die Kooperation zwischen Individuen erleichtert.

Soziales Kapital ist sowohl ein privates wie auch ein öffentliches Gut. Es kann von den Individuen für ihr persönliches Fortkommen genutzt werden – es kann aber auch in den sozialen Netzwerken akkumuliert werden. Als öffentliches Gut erbringt soziales Kapital externe Effekte, beispielweise allgemeines Vertrauen, das allen Individuen und Gruppen zugänglich ist. Und als öffentliches Gut ist es Teil der Leistungsfähigkeit von Institutionen. Dies bedeutet, dass soziales Kapital auch mit der Qualität von Politik zu tun hat. Politisches Handeln und der Zustand von Institutionen, ihre Offenheit Bürgerinnen und Bürgern gegenüber, ihre Transparenz, ihre Leistungsfähigkeit, hat für die Bildung von Sozialkapital – Vertrauen, Netzwerkbeziehungen, Normen der Gegenseitigkeit – erhebliche Bedeutung.

Soziales Kapital kann unterschiedliche Zustände annehmen. Der amerikanische Politikwissenschaftler Robert Putnam hat zwischen „bridging social capital“ und „bonding social capital“ unterschieden (vgl. Putnam 2000). Die positiven Wirkungen werden mit dem „bridging social capital“ beschrieben, weil es hier darum geht, durch soziale Netzwerke ethnische, soziale, generationelle, geschlechtliche und religiöse Grenzziehungen zu überwinden. Die verschiedenen Formen des bürgerschaftlichen Engagements haben die Wirkung, unterschiedliche Menschen miteinander zu verbinden und zwischen ihnen Gemeinsamkeiten zu stiften. Das „bonding social capital“ schweißt hingegen Menschen gleicher Hautfarbe, sozialer Lage, Herkunft usw. zusammen. Damit wird auch Elitenbildung und soziale Trennung befördert. Das betont Pierre Bourdieu, der mit seiner Auffassung des sozialen Kapitals (1983) vor allem die Prozesse gesellschaftlicher Ungleichheit beschrieben hat. Soziales Kapital ist bei ihm primär eine individuelle Ressource, mit der die anderen beiden Kapitalsorten – Bourdieu unterscheidet zwischen ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital – verstärkt werden können. Soziales Kapital, die „mehr oder weniger institutionalisierten Beziehungen gegenseitigen Kennens und Anerkennens“ (Bourdieu 1983: 190f.), kann in ökonomisches Kapital überführt werden. Die sozialen Kontakte helfen dabei, das Einkommen zu erhöhen und höheres Einkommen hilft wieder, sich zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen zählen zu können, die einen besonderen (Kunst-)Geschmack pflegen, wodurch sie den gesellschaftlichen Diskurs bestimmen und ihre sozialen und politischen Interessen befördern können. Bourdieus Begriff des sozialen Kapitals lässt die unterschiedlichen Umfänge an sozialem Kapital bei den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen deutlich werden. Während Bourdieu den Begriff des sozialen Kapitals dafür benutzt, Mechanismen der sozialen Differenzierung und Ungleichheit zu beschreiben, wird von anderen soziales Kapital in entwicklungspolitischer Perspektive als Ressource für Programme der Armutsbekämpfung aufgefasst. (Grootaert 2001)

Soziales Kapital im Sinne Putnams kann in modernen Gesellschaften besonders aus dem Sich-Sorgen um Fremde erwachsen. Dies setzt allerdings ein Mindestmaß an Vertrauen voraus. Diese Tätigkeit des Sorgens ist in vielen gesellschaftlichen Bereichen anzutreffen. Sie kann professionell als soziale Arbeit gestaltet sein, sie kann aber auch informell oder Teil familiärer Strukturen sein (vgl. zu sozialem Kapital und sorgender Arbeit B2.3.3.).

Öffentlichkeit

Öffentlichkeit ist für bürgerschaftliches Engagement eine unentbehrliche Voraussetzung, weil bürgerschaftliches Engagement im Prinzip ein Handeln im öffentlichen Raum ist. Mit dem Begriff der Öffentlichkeit ist allerdings mehr gemeint als die Massenmedien, die im Wesentlichen die Aufgabe haben, Politik zu beobachten und Informationen zu liefern, die für die Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger bei Wahlen wichtig sind. Diese Form der Öffentlichkeit ist notwendig, weil die Bürgerinnen und Bürger für ihre Entscheidungen Informationen benötigen, aber für bürgerschaftliches Engagement und für eine Bürgergesellschaft nicht hinreichend.

Jürgen Habermas hat in seinen Schriften ein Modell deliberativer Öffentlichkeit entworfen, das den zivilgesellschaftlichen Erfordernissen entgegenkommt (vgl. Habermas 1992). Deliberative Öffentlichkeit bedeutet, dass sich Bürgerinnen und Bürger in zivilgesellschaftlichen Foren argumentativ zu bestimmten Themen und Sachfragen begegnen. Aktive Bürgerinnen und Bürger benötigen mehr als nur Informationen. Sie verlangen auch nach Möglichkeiten, sich mit ihren Argumenten und Erfahrungen in der Öffentlichkeit bemerkbar machen zu können. Das Modell der deliberativen Öffentlichkeit sieht mehr Sprecher vor als nur die Massenmedien. In ihr können sich auch bürgerschaftlich Engagierte und zivilgesellschaftliche Vereinigungen zu Wort melden und ihre Anliegen und Interessen vertreten. Als wichtigstes Kennzeichen dieser deliberativen Öffentlichkeit hat Habermas das Kriterium der Diskursivität genannt. Diskursivität bedeutet, dass für Aussagen Gründe benannt werden und dialogische Verfahren eingehalten werden. Während im Repräsentativmodell eher die politischen Eliten und die gewählten Repräsentanten zu Wort kommen, umschließt das deliberative Modell auch die Gruppierungen der Bürgergesellschaft.

In vielen Fällen – gerade im Bereich des politisch-sozialen Engagements – schaffen bürgerschaftlich Engagierte durch ihr Handeln erst Öffentlichkeit. Durch Protestaktionen, Versammlungen, Kundgebungen, Unterschriftensammlungen etc. wird ein öffentlicher Raum geschaffen, in dem vielfältige Stimmen und Argumente wahrnehmbar werden können. Vielfach werden dadurch neue, drängende Themen erst auf die Agenda gesetzt und es kann sich beispielsweise eine Streitkultur entfalten, in der bürgerschaftliches Engagement auf seine Gemeinwohlbezüge hin befragt werden kann.

Unzivile Formen der Bürgergesellschaft

Es gibt auch unzivile Formen des Engagements. Helmut Dubiel unterscheidet vier Grundformen unziviler Gesellschaft: Despotismus/Totalitarismus, Korruption, ethnozentrischer Nationalismus und Barbarei (vgl. Dubiel 2001; Keane 1998). Hinzu kommen politisch und religiös motivierter Fundamentalismus, Gewaltbereitschaft, Intoleranz und viele Formen der sozialen und politischen Ausgrenzung. Diese unzivilen Formen missbrauchen die Möglichkeiten der Bürgergesellschaft und bekämpfen ihre Prinzipien. Sie beanspruchen dabei, Teil der Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements zu sein. Der Begriff der Bürgergesellschaft weist jedoch nicht nur auf die Vielfalt der Engagementformen hin, die ein Gemeinwesen erst lebendig werden lassen. Er enthält zugleich einen normativen Anspruch, mit dem unzivile Formen des Engagements kenntlich gemacht werden können. Unzivile Formen des Engagements verstoßen gegen die Prinzipien der Öffentlichkeit, der Transparenz, der Achtung der Menschenwürde, der Toleranz, der Meinungsfreiheit, der Gleichheit, der Solidarität und der Gewaltlosigkeit. Diese und andere Prinzipien – Rechtsstaatlichkeit, Verfassung, Demokratie, Sozialstaat – kennzeichnen seit mehr als zwei Jahrhunderten die politische Ordnung der westlichen Demokratien[13]. Auf diesen Prinzipien beruht auch die Bürgergesellschaft.

Zweifellos ist die Bürgergesellschaft heute bereits ein Stück weit Wirklichkeit, wie die Vielzahl der Engagierten und die Vielfalt der organisatorischen Formen des Engagements zeigen. Sie stellt aber die dauerhafte Aufgabe, stets ihre Gefährdung sensibel wahrzunehmen und sich gegen den Mißbrauch ihrer Möglichkeiten zur Wehr zu setzen.

Extremistische Gewalt verfügt auch über „Engagement“. Sie nährt sich durch soziale Netzwerke und bildet „soziales Kapital“. Mit diesen Formen werden allerdings andere Bürgerinnen und Bürger ausgeschlossen und öffentliche Räume zerstört, in denen sich alle ungehindert bewegen und artikulieren können. So sprechen z.B. rechtsextremistische Gruppen ihren politischen Gegnern vielfach die Bürgerrechte ab. Sie nutzen das Engagement, um soziale Kontrolle und latente offene Gewalt gegenüber bestimmten Gruppen der Bevölkerung auszuüben.

Auch Korruption nutzt soziale Netzwerke. Bei Korruption wird öffentliche oder anvertraute Macht für privaten Nutzen missbraucht. Absprachen werden mündlich getroffen, Schmiergelder bar übergeben und die Beteiligten vereinbaren Verschwiegenheit. Korruption ist vor allem in den Sektoren anzutreffen, in denen öffentliche Aufträge, Konzessionen, Genehmigungen und Erlaubnisse vergeben oder politische Entscheidungen getroffen werden. Dort vollzieht sich die Vorteilsnahme der Mitglieder der korrupten sozialen Netze meist zu Lasten Dritter, der Steuer- und Gebührenzahler. Korruption verletzt das Gebot der Transparenz und der sparsamen Mittelverwendung. Nicht zuletzt ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland Korruption im Zusammenhang mit der Finanzierung von Parteien aufgetreten[14]. Mit korrupten

---

[13] **Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Roland Roth:** Diese Aussage ist, wird sie beschreibend verstanden, unzutreffend. Da sich Deutschland nach dem Intermezzo der Weimarer Republik erst nach dem Zweiten Weltkrieg bzw. dem Ende der DDR im Kreise der westlichen Demokratien befindet, kann seine Geschichte besonders für potenzielle und aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen in westlichen Demokratien sensibilisieren, die demokratisch bürgerrechtliche Normen verletzen. Bürgergesellschaft meint im historischen Rückblick und angesichts gegenwärtiger Entwicklungen noch stets einen Sollzustand, der in der Verfassungswirklichkeit mehr oder weniger unterschritten wurde bzw. wird. Quellen unziviler Entwicklungen liegen dabei nicht nur in der Zivilgesellschaft selbst, sondern auch in der Dynamik „kreativer Selbstzerstörung“ kapitalistisch verfasster Ökonomien und der Staatsgewalt, deren bürgerrechtliche Zivilisierung keineswegs garantiert ist: „Wie der allmähliche Abbau der verfassungsmäßigen Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland zeigt, sind sie auch beim demokratischen Staat, dem das Grundgesetz ihre Garantie anvertraut, keineswegs in den besten Händen“ (Reinhard 2000: 479).

[14] **Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Roland Roth:** Die Suche nach einer demokratischen Normen entsprechenden Parteienfinanzierung und die Skandalierung von mehr oder weniger systematischen Verstößen gegen jeweils geltende Parteiengesetze sind ein Dauerthema in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Wir verdanken ihr Begriffe wie „Spendenwaschanlage“, „politische Landschaftspflege“, „System Kohl“, „Kölner Klüngel“ und Einblicke in grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, aber auch eine gesteigerte Parteienverdrossenheit.

Verhaltensweisen wird das allgemeine Rechtsbewusstsein geschädigt und Vertrauen zerstört. Vertrauen und Rechtsbewusstsein aber sind für eine funktionierende Bürgergesellschaft wie auch für ihre ökonomischen Kooperationsprozesse grundlegend.

Gegen diese und ähnliche Gefährdungen kann sich die Bürgergesellschaft zur Wehr setzen. Bei extremistischer Gewalt sind nach wie vor staatliche Organe, Polizei und Verfassungsschutz gefordert. Gerade im Umgang mit unzivilen Formen müssen sich die Grundsätze der Bürgergesellschaft bewähren[15]. Zivilgesellschaftliche Netzwerke können darüber hinaus bereits im Vorfeld aktiv werden, um öffentliche Räume nicht den Extremisten zu überlassen. Sie können auch ein ermutigendes Klima für Zivilcourage schaffen, damit Bürgerinnen und Bürger sich trauen, bei Angriffen auf Personen einzuschreiten und ihren öffentlichen Raum zu verteidigen. Gegen Korruption ist in den öffentlichen Verwaltungen in den letzten Jahren mit den Antikorruptionsrichtlinien einiges bewirkt worden. Aber auch die Bürgergesellschaft kann gegen Korruption präventiv tätig werden. Mehr Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der öffentlichen Verwaltung und mehr Transparenz, wie sie von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Transparancy International gefordert wird, können helfen, Korruption zu verhindern oder wenigstens zu erschweren. Eine starke Bürgergesellschaft kann gerade im kommunalen Bereich mit dazu beitragen, Korruption und gemeinwohlschädigendes Verhalten zu verhindern.

Auffällig ist die geringe Bereitschaft des Gesetzgebers, in eigener Sache strafbewehrte Regelungen zu treffen. So hatte man z.B. nach der Strafrechtsreform von 1953 bis zum Jahre 1994 einfach „vergessen“, das Delikt der Abgeordnetenbestechung unter Strafe zu stellen. Seither ist es zwar verboten, einzelne Entscheidungen zu kaufen, die dauerhafte Alimentierung durch Interessengruppen – im Flick-Skandal als „Herrenausstattung“ beschrieben – jedoch nicht. Der Weg vom Parteienstaat zur Bürgergesellschaft scheint an dieser zentralen Strecke besonders steinig. Auf dem Korruptionsindex von Transparency International ist Deutschland inzwischen in das untere Viertel der Industriestaaten abgerutscht.

[15] **Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Roland Roth:** Das für die Bundesrepublik Deutschland grundlegende Konzept der „wehrhaften“ bzw. „streitbaren“ Demokratie – in den frühen Parteienverboten des Bundesverfassungsgerichts bekräftigt und in den folgenden Dekaden als „System der inneren Sicherheit“ ausgebaut – ist von einem grundlegenden staatlichen Misstrauen gegenüber den demokratischen Potenzialen der Bürgerschaft geprägt. Ganz im Gegensatz zur liberalen Tradition wird dabei vor allem staatlichen Diensten und Institutionen die Aufgabe des Verfassungsschutzes zugewiesen. Was kurz nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft plausibel erscheinen mochte, hat sich längst zu einem obrigkeitlichen Sicherheitsstaat ausgewachsen, der immer wieder die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger einschränkt (Roggan 2000). Im Zuge der Reaktionen auf die Anschläge des 11. September 2001 hat das „System der inneren Sicherheit“ neuerliche Wachstumsringe verzeichnen können. Dass die gesteigerten polizeilichen und geheimdienstlichen Kontroll-, Überwachungs- und Eingriffsrechte mit einem demokratisch-bürgerrechtlich fundierten Verständnis von Bürgergesellschaft unvereinbar sind, wurde nicht nur von ehemaligen DDR-Bürgerrechtlern, sondern auch von zahlreichen Bürgerrechtsgruppen der „alten“ Bundesrepublik immer wieder moniert – vgl. die jüngste Ausgabe des seit 1997 jährlich erscheinenden Grundrechte-Reports (Müller-Heidelberg u.a. 2002).

Wie kostbar und notwendig zivilgesellschaftliche Strukturen sind, zeigt sich dort, wo sie nie existierten oder verloren gegangen sind, so in den Gebieten und Ländern, in denen (Bürger-)Kriege den Alltag bestimmen. Hier kommt es darauf an, den ersten und wichtigsten Schritt hin zu einer Bürgergesellschaft zu tun: Die gewaltförmige Austragung von Konflikten zu stoppen und durch zivile Formen zu ersetzen.

Bürgerschaftliches Engagement in verschiedenen Diskursen

Der Begriff des „bürgerschaftlichen Engagements“ wird in unterschiedlichen Diskursen verwendet. In diesen Diskursen streiten die gesellschaftlichen Gruppen um Selbstbeschreibungen und um damit verbundene politische Konzeptionen.

Auf der Ebene der Diskurse lassen sich drei Konzepte erkennen (vgl. Olk 2001b), die auch unterschiedlich akzentuierte Gesellschaftsverständnisse ausdrücken:

– der liberal-individualistische Diskurs,
– der republikanische-kommunitaristische Diskurs,
– der arbeitsgesellschaftliche Diskurs.

Im *liberal-individualistischen Diskurs* ist das Individuum der Ausgangspunkt. Im Mittelpunkt einer individualistischen politischen Kultur stehen Rechte, die als liberale Abwehrrechte verstanden werden. Sie sollen die Handlungsautonomie des Einzelnen vor staatlichen Übergriffen schützen. Diese liberalen Freiheitsrechte, die in alle Verfassungen westlicher liberal-repräsentativer Demokratien eingegangen sind, bilden die Grundlage bürgerschaftlichen Engagements. Ohne sie ist es nicht denkbar. Denn bürgerschaftliches Engagement benötigt einen grundrechtlich geschützten Raum des sozialen, politischen, aber auch privaten Handelns. Die Aufgabe staatlicher Institutionen ist es, die liberalen Grundrechte wirksam zu gewährleisten und Engagierten den notwendigen Raum für ihr Engagement zu eröffnen. Liberale Freiheitsrechte sind die Basis eines jeden Engagements, sie reichen aber nicht aus, um bürgerschaftliches Engagement zu fördern. Hierzu sind weitere soziale und politische Grundrechte notwendig.

Wenngleich die Individuen im Liberalismus den Ausgangspunkt bilden, so sind es doch die freiwilligen Zusammenschlüsse, die eine pluralistische politische Kultur begründen. Der Schutz individueller moralischer Überzeugungen, religiöser Bekenntnisse, kultureller, ethnischer und historisch gewachsener Identitäten und Lebensweisen ist vorrangiges Ziel. Der Pluralismus der Gruppen ist ein wesentliches Kennzeichen einer liberalen politischen Ordnung. Dieser ist Voraussetzung für eine lebendige Bürgergesellschaft und für bürgerschaftliches Engagement insgesamt.

Politik ist in diesem Diskurs in hohem Maße Aufgabe politischer Eliten und staatlicher Institutionen. Dem Engagement der Gesellschaftsmitglieder wird jenseits der Verfolgung ihrer privaten Interessen nur sehr begrenzte Bedeutung zugemessen. In einer individualistischen Sicht

wird die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Gesellschaftsgestaltung „zuallererst aus dem Blickwinkel ihres Nutzens für je unterschiedliche Ziele und Präferenzen“ (Evers 1999: 54) thematisiert. Individuen engagieren sich in diesem Verständnis entweder aufgrund von subjektiven Kosten-Nutzen-Kalkülen oder zur individuellen Sinngebung und persönlichen Befriedigung. Dass die Geltung allgemein geteilter Vorstellungen vom Guten entsprechende sozialmoralische Normen und Pflichten auch gegenüber der Gesellschaft nach sich zieht, wird in diesem Diskurs, der Individualisierung gerade als Freisetzung von Bindungen begrüßt, sehr kritisch betrachtet.

Im liberal-individualistischen Diskurs wird die Bürgerschaft stärker als grundrechtlich gesicherte Verbindung von Individuen und Gruppen verstanden, die jeweils ihre Interessen verfolgen, dies aber durchaus verantwortlich im Hinblick auf das gemeine Wohl. Der Begriff des aufgeklärten Eigeninteresses steht daher im Mittelpunkt einer liberalen Konzeption der Bürgerschaft.

Aus der Perspektive einer „modernen liberalen Gesellschaft“ erscheinen viele Formen des Engagements in Gemeinschaften und spezifischen Milieus eher als Relikt früherer Gesellschaftsverhältnisse, und man ist äußerst skeptisch gegenüber jeder Verpflichtung, die dem Einzelnen jenseits von Gesetzestreue und Steuerpflicht vom politischen Gemeinwesen auferlegt wird. Engagement sollte unbedingt freiwillig sein, eine Sache individueller Entscheidungen und Präferenzen bleiben. Der liberale Diskurs lehnt verpflichtende Anforderungen von Staat und Politik an die Bürgerinnen und Bürger – z.B. ein soziales Pflichtjahr – eher ab. Die Betonung der Freiwilligkeit und der Pluralismus sind – neben der Garantie individueller Grundrechte – der spezifische Beitrag des liberalen Denkens zum Verständnis bürgerschaftlichen Engagements.

Im *republikanischen Diskurs* dagegen stehen die Begriffe Gemeinwohl und Bürgersinn im Mittelpunkt. Bürgerschaftliches Engagement wird hier als Bestandteil politischer Handlungsfreiheit im Gemeinwesen verstanden. Damit verbunden sind Anforderungen an die Handlungsbereitschaft und -kompetenz der Individuen, die über die liberalen Anforderungen hinausgehen. In diesem Diskurs werden auch Fragen der Beteiligungsmöglichkeiten von Organisationen diskutiert und in der politischen Kultur verbindende Wert- und Pflichtmotive gesucht, die Engagementbereitschaft erzeugen und stabilisieren (vgl. Evers 2000b: 31ff.). In diesem Diskurs geht es einerseits um Engagement im Rahmen von Gemeinschaften und freiwilligen Zusammenschlüssen, denen die Individuen angehören, andererseits um das politische Gemeinwesen. Gemeinsinn und Gemeinwohlorientierung als Ausdruck bürgerschaftlicher Zugehörigkeit können dabei unterschiedlich stark akzentuiert werden. Sie können unmittelbar in die Gestaltung bürgerschaftlicher Belange eingehen, aber auch mittelbar als Korrektiv bei der Vertretung von Einzel- oder Gruppeninteressen wirksam werden.

Verfolgt man die Wurzeln und Traditionen des politischen und sozialen Denkens, die den Begriff der „Bürgerschaft“ besonders stark besetzen, so findet man vor allem „kommunitaristisch“ und „republikanisch“ geprägte Auffassungen.

Im kommunitaristischen Diskurs stehen die vielen kleinen Gemeinschaften im Mittelpunkt, die ihren Zusammenhalt in ethischen und religiösen Überzeugungen finden. Die kommunitaristische Sichtweise betont vor allem die gemeinschaftlichen Bindungen, das, was der Einzelne den jeweiligen Gemeinschaften schuldet, in denen er heranreift und lebt. Engagement ist hier eine selbstverständliche Verpflichtung im Rahmen der Familie und Verwandtschaft, der kulturellen Gemeinschaft, der Nachbarschaft oder der Schule. Das kommunitaristische Gesellschaftskonzept betont das Recht auf kulturellen Schutz und Autonomie der Gemeinschaften, die den Regenerationsraum der politischen Gesellschaft bilden.

Die heute stark von angelsächsischen Beiträgen (Pocock 1975; Pettit 1997), in der Bundesrepublik Deutschland von Hannah Arendt (1958) und heute von Herfried Münkler (Röhr 2001) geprägte Theorietradition des Republikanismus stellt demgegenüber die politische Gemeinschaft in den Vordergrund, die sich den unterschiedlichen Lebenskonzeptionen und Bekenntnissen gegenüber möglichst neutral verhält. Hier geht es primär um politische Werte und Tugenden. Im politischen Gemeinwesen, wie es sich beispielsweise in den antiken Stadtstaaten oder den Stadtrepubliken Italiens entwickelt hat, werden Politik und Verantwortung für das Gemeinwohl nicht vorrangig mit Staatlichkeit identifiziert, sondern gelten als Produkt der Teilhabe aller Gesellschaftsmitglieder als aktive politische Bürger. Stärker als in anderen Denktraditionen fordert der Republikanismus, Bürgerengagement als vorrangig gegenüber anderen Loyalitäten und Mitgliedschaften anzusehen.

Gegenüber liberalen politischen Denktraditionen hat die republikanische Sichtweise ein anspruchsbestimmtes Bild von Bürgerinnen und Bürgern als handelnden Mitgliedern eines politischen Gemeinwesens. Nach dieser Auffassung sollten sie nicht nur Rechte, sondern auch Tugenden und Pflichten kennen, akzeptieren und erlernen – auf dem Wege des Engagements in Nahbereichen, aber auch in der lokalen und ‚großen‘ Politik.

Im Mittelpunkt eines republikanisch-kommunitaristischen Konzeptes von Bürgerschaft steht eine – ebenfalls grundrechtlich abgesicherte – stärker wertorientierte politische Gemeinschaft. Dies ist insofern bedeutsam, weil hier Werte wie Solidarität oder gar bestimmte Auffassungen des „guten Lebens“ verbindlich werden können. Solche Wertorientierungen können sich auch in einer Hochschätzung bürgerschaftlichen Engagements ausdrücken.

Vor dem Hintergrund beider Diskurse ist die Betonung bürgerschaftlichen Engagements mehr als eine Anpassung an einen Trend. Es kommt darin zum Ausdruck, dass Engagement über individuelle Lebensstilentwürfe hinaus als wichtiger Aspekt des gesellschaftlichen Wertekanons angesehen wird. Aus einem kommunitaristisch-republikanischen Verständnis heraus ist es zudem legitim, dass die Bürgerschaft in Gestalt ihrer politischen Vertretung Ansprüche an Beteiligung formuliert, die vom Einzelnen durchaus auch als Zumutung erfahren werden können.

Im *„arbeitsgesellschaftlichen Diskurs“* steht schließlich nicht das politische Gemeinwesen, sondern das Konzept

gesellschaftlicher Arbeit im Mittelpunkt. Betont wird, dass bürgerschaftliches Engagement eine eigenständige Tätigkeit neben der Erwerbsarbeit und der Familie ist. Werden durch Erwerbsarbeit Waren und Dienstleistungen hergestellt, und durch Familienarbeit unterschiedlichste unbezahlte Leistungen für Familienmitglieder erbracht, so ist das Ergebnis von bürgerschaftlichem Engagement als gesellschaftlicher Tätigkeit die Herstellung von Gemeinschaftsgütern, die Verbesserung des gesellschaftlichen Lebens selbst und die Förderung einer nachhaltigen Ökonomie. Nicht nur der umstrittene Begriff der Bürgerarbeit (vgl. Beck 1999) geht aus dem Diskurs um die „Zukunft der Arbeit“ hervor, sondern auch das Konzept der Tätigkeitsgesellschaft (vgl. Mutz 1999), wonach bürgerschaftliches Engagement als grundsätzlich andere, aber gleichwertige Tätigkeit gegenüber der Erwerbsarbeit aufgewertet werden soll. Insbesondere feministisch verankerte Beiträge fordern eine entsprechende Aufwertung auch für die Familienarbeit.

In der Praxis verwenden Engagierte zur Bezeichnung ihres Handelns vielfach den Begriff „Freiwilligenarbeit“. Übergänge zwischen Arbeit und bürgerschaftlichem Engagement zeigen sich etwa in der Sozialwirtschaft, wo viele Beschäftigte ihren Arbeitsplatz eigenem Engagement verdanken. Der Beitrag des Diskurses um die „Zukunft der Arbeit“ zum Verständnis bürgerschaftlichen Engagements besteht in der Betonung der eigenen Produktivität des Engagements im Rahmen einer zukunftsfähigen Gesellschaft, deren Arbeitsverständnis sich zu einem umfassenden, vielfältigen Tätigkeitskonzept erweitert (vgl. Biesecker 2000a). Aus dem arbeitsgesellschaftlichen Diskurs heraus entsteht ein Konzept der Bürgerschaft als Gemeinschaft der Tätigen. Im Mittelpunkt stehen Fragen der kooperativen Verknüpfung dieser Tätigkeiten, ihrer Bewertung und ihrer Verteilung für die gemeinsame Gestaltung eines gesellschaftlichen „guten Lebens“.

Die beschriebenen drei Diskurse unterscheiden sich auf verschiedene Art und Weise: Während die ersten beiden eher aus der soziomoralischen und politischen Diskussion stammen, hat der letzte seine Wurzeln in der sozioökonomischen Debatte um Arbeit. Die beiden Erstgenannten sind eng miteinander verbunden und nur analytisch zu trennen. In der politischen Debatte findet man Mischungen zwischen den beiden, die man mit den Begriffen des „liberalen Republikanismus“ und des „republikanischen Liberalismus“ bezeichnen kann. Beide Theoriestränge bieten also Möglichkeiten einer Verbindung, die stärker liberal oder stärker republikanisch und kommunitär orientiert sein kann. Dennoch stellt der Begriff bürgerschaftliches Engagement eine Herausforderung an ein liberales Gesellschafts- und Staatsverständnis dar, das dem Einzelnen als Bürger zwar gesetzlich Gelegenheit zum Engagement einräumt, dieses aber nur bedingt abverlangt. Ein solches Verständnis, das vor allem auf Rechte zur Abgrenzung von Anforderungen des Staates und der Politik setzt, muss sich herausgefordert fühlen, wenn Engagement nicht nur mit individuellen Vorlieben, sondern mit Begriffen wie Gemeinwohlverpflichtung oder Gemeinsinn verknüpft wird. Wo die Mitverantwortung für das Ganze thematisiert wird, statt lediglich einen angemessenen Freiraum für verschiedene Einzelpersonen, Teilgruppen und ihre Anliegen zu fordern, erkennen entschieden liberale Positionen rasch die Gefahr der Bevormundung.

Eigenschaften des bürgerschaftlichen Engagements

Neben der bisher aus empirischen Befunden und theoretischen Überlegungen entwickelten Bestimmung bürgerschaftlichen Engagements kann man sich dem Begriff auch anhand klassifikatorischer Kriterien nähern – ein anderer Zugang, der zu annähernd gleichen Ergebnissen führt. Bürgerschaftliches Engagement ist in diesem Sinne

- freiwillig,
- nicht auf materiellen Gewinn gerichtet,
- gemeinwohlorientiert,
- öffentlich bzw. findet im öffentlichen Raum statt und
- wird in der Regel gemeinschaftlich/kooperativ ausgeübt.

Im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen des Begriffs stehen weitere Merkmale, die im Folgenden näher ausgeführt werden. Bürgerschaftliches Engagement ist eine Form der Tätigkeit, die gegenüber anderen Tätigkeiten – etwa der Erwerbsarbeit – eine eigene Handlungslogik aufweist. In der besonderen Tätigkeitsform und Motivationsgrundlage liegt der Kern eines „Eigensinns“ bürgerschaftlichen Engagements. Gleichzeitig erfüllt bürgerschaftliches Engagement wichtige Funktionen in einer Bürgergesellschaft: Es schafft Sozialkapital und gesellschaftlichen Zusammenhalt, ermöglicht Teilhabe und trägt gesellschaftliche Selbstorganisation. Schließlich verfügt bürgerschaftliches Engagement über ein Kritik- und Innovationspotenzial aus Laienkompetenz und Mitgestaltungsanspruch. Es stößt Lernprozesse in einer Bürgergesellschaft an und befindet sich selbst in ständigem Wandel.

Freiwillig ist bürgerschaftliches Engagement gegenüber staatsbürgerlichen Pflichtdiensten. Sich zu engagieren, ist Ausdruck und Resultat einer eigenen Entscheidung. Diese Entscheidungsfreiheit muss von staatlichen Institutionen respektiert werden. Bürgerschaftliches Engagement erfolgt aber nicht immer „ohne Not“; denn häufig antwortet es auf eine individuelle oder gesellschaftliche Problemsituation mit kooperativer Selbsthilfe (vgl. dazu z.B. das Handlungsfeld „Migrantinnen und Migranten“ unter B1.I.2.4. oder das Handlungsfeld „Familienselbsthilfe/ Kinderbetreuung“ in B3.2.7.).

Nicht direkt auf persönlichen materiellen Gewinn gerichtet ist bürgerschaftliches Engagement in dem Sinne, dass die Tätigkeit nicht bezahlt wird, dass hierüber kein monetäres Einkommen erzielt werden kann. Ein Engagement mit dem ausschließlichen Ziel, den eigenen Nutzen zu erhöhen oder sogar zu maximieren, ist vor dem Hintergrund des Diskurses um Gemeinschaft und Bürgersinn nicht als bürgerschaftliches Engagement zu bezeichnen. Das schließt nicht aus, dass engagierte Bürgerinnen und Bürger für sich selbst einen persönlichen Nutzen aus ihrer

Tätigkeit ziehen. Das ist jedoch ein Nutzen im Sinne einer persönlichen Befriedigung und Selbstverwirklichung, zur Erfüllung eines eigenen Lebenssinns.

Gemeinwohlorientiert ist bürgerschaftliches Engagement, wenn sich die engagierten Bürgerinnen und Bürger bei ihrer Tätigkeit am Wohl des Gemeinwesens orientieren oder – dort wo dieses Gemeinwohl nicht unmittelbar erkennbar ist – indirekt dazu beitragen. Diese Tätigkeit wird nicht selbstlos und auch nicht altruistisch ausgeübt. Der Gegensatz von Altruismus und Eigeninteresse passt nicht zu bürgerschaftlichem Engagement, weil verantwortliches Handeln für andere immer auch das Eigeninteresse einschließt. Wer sich selbst nicht wichtig ist, kann auch nicht für andere sorgen, für andere Verantwortung übernehmen. Nur im Sinne einer Verbindung von Gemeinwohl und Eigeninteresse kann man im Zusammenhang mit bürgerschaftlichem Engagement von Gegenseitigkeit sprechen. Gegenseitigkeit bedeutet im landläufigen Sinne, tätig zu werden mit der Vorstellung, irgendwann, wenn auch nicht unbedingt gleichzeitig, etwas Ähnliches zurückzuerhalten. Eine solche Gegenseitigkeit von Leistung und Gegenleistung ist im bürgerschaftlichen Engagement nicht unmittelbar enthalten. Indem die Bürgerinnen und Bürger selbst einen Vorteil von einer demokratischen, partizipativen Gesellschaft haben, für die sie sich bürgerschaftlich engagieren, gilt die Gegenseitigkeit jedoch in einem indirekten Sinne.

Jedoch ist nicht jedes freiwillige, nicht auf Gewinn gerichtetes Engagement als bürgerschaftliches Engagement zu bezeichnen. Gemeinwohlorientierung verweist auf die Inhalte der Tätigkeit. Was dem Gemeinwohl dient, darüber findet in pluralistischen Gesellschaften ein permanenter politischer Streit statt. Vielfach sind es kleine Gruppen, die Themen aufgreifen und damit das herrschende Gemeinwohlverständnis verändern und bürgerschaftliches Engagement anstoßen. Inhaltlich muss Gemeinwohl in einer pluralistischen Gesellschaft zwischen den gesellschaftlichen Gruppen ausgehandelt werden. Indem die Bürgergesellschaft den Anspruch erhebt, zum Gemeinwohl beizutragen, sind die vielen Vereinigungen und Institutionen der Bürgergesellschaft mächtige Akteure bei der Bestimmung des Gemeinwohls. Engagement z.B. von radikalen Gruppen, das darauf gerichtet ist, der Bürgergesellschaft zu schaden oder Gruppen aus ihr auszugrenzen, fällt nicht unter den Begriff „bürgerschaftliches Engagement“. Gleiches gilt für nach außen abgedichtete Beziehungsnetzwerke, die dazu benutzt werden, Sonderinteressen durchzusetzen – im schlimmsten Fall kriminelle Netzwerke wie die Mafia (vgl. Heinze/Keupp 1998: 10).

Im *öffentlichen Raum* hat bürgerschaftliches Engagement seinen Ort. Es gehört als solches weder der Marktsphäre noch dem staatlichen Bereich oder der Privatsphäre von Familie und Haushalt an, obwohl nicht nur zivilgesellschaftliche Organisationen, sondern auch staatliche Institutionen und Wirtschaftsunternehmen bürgerschaftliches Engagement in sich aufnehmen und tragen können. „Bürgerschaftliche Aktivitäten spielen sich also – jenseits der Intimsphäre von Familien- und Verwandtschaftsbeziehungen, aber auch jenseits privater Freizeitzirkel – im öffentlichen Raum der ‘Bürgergesellschaft’ (ab) und sind insofern auch in ihren Intentionen und Formen transparent für andere Bürgerinnen und Bürger und damit anschlussfähig für potenzielle Kooperationspartner.“ (Heinze/Olk 2001b: 10).

Gemeinschaftlich ist bürgerschaftliches Engagement sowohl in seiner Orientierung auf das Wohl der Mitglieder einer mehr oder weniger umfassenden Gruppe von Gesellschaftsmitgliedern – sei es die kleine Gemeinschaft der Problembetroffenen, die Gemeinschaft der Dorfbewohner oder die Gemeinschaft aller Mitglieder einer Gesellschaft. Darüber hinaus ist die Tätigkeit selbst gemeinschaftsbezogen. Bürgerschaftliches Engagement ist kooperative Tätigkeit, Tätigkeit mit anderen (vgl. Scherhorn 1997). Dieser kooperative Charakter bezieht sich auch auf das Engagement durch Spenden. Wenngleich das Spenden von Geldbeträgen eine individuelle Tätigkeit ist, so stellt sich der Spender oder die Spenderin damit doch in einen gemeinschaftlichen Zusammenhang, weil mit der Spende ein Zweck verfolgt wird, der nicht vom Eigeninteresse dominiert wird. Damit eng verbunden ist die Bedeutung von Organisationen und Institutionen für bürgerschaftliches Engagement: Dauerhafte Zusammenarbeit braucht einen Rahmen, eine Organisations- und Kooperationskultur, die für die Tätigkeiten der Einzelnen „institutionelle Passungen“, ermöglichende Bedingungen bereitstellt. Der Begriff der institutionellen Passung meint die zielgerichtete Umgestaltung der Institutionen, um den Wünschen und Ansprüchen der Engagierten nach Beteiligung und Mitgestaltung entgegenkommen zu können. Bürgerschaftliches Engagement kann durch zielgerichtete institutionelle Passungen gefördert werden.

Zusammenarbeit ist aber nicht nur zweckmäßig für das Ausüben bürgerschaftlichen Engagements. In den vielfältigen Formen der Kooperation können soziale Tugenden wie Verantwortung, Verständigung und Vertrauen erlernt werden. Anders als in der Erwerbsarbeit oder in der Familie ist häufig unklar, was wie getan werden soll und wer welche Teilaufgaben übernimmt. All das wird in einem kommunikativen Prozess geklärt. Insofern ist das Ausüben von bürgerschaftlichem Engagement ein Lernprozess für die einzelnen Beteiligten und für die gesamte Bürgergesellschaft.

Bürgerschaftliches Engagement hat einen Eigensinn und ist ein eigenständiges Tätigkeitsfeld in der Bürgergesellschaft. Der Begriff „Eigensinn“ benennt die Besonderheit des bürgerschaftlichen Engagements. Dieses folgt einer eigenen Handlungslogik, der Freiwilligkeit, und erschöpft sich nicht in gesellschaftlichen Funktionen, beispielweise der Förderung des sozialen Zusammenhalts. Diese eigene Logik kommt auch in den inneren Motivationen der Engagierten zum Ausdruck und in der besonderen Qualität der Leistungen, die durch bürgerschaftliches Engagement erbracht werden. Solche Leistungen sind weder durch administrative Zuteilung erhältlich noch auf dem Markt zu erwerben.

Bürgerschaftliches Engagement hat somit auch eine eigene Produktivität und trägt auf seine Weise zur gesellschaftlichen Wohlfahrt bei, indem es Gemeinschaftsgüter

schafft, durch die das gesellschaftliche Leben verbessert wird. Bei der Herstellung kollektiver Güter tritt bürgerschaftliches Engagement in Kooperation zu den anderen Sphären – zum Staat, zum Markt, zur Familie. Es bildet insofern ein Bindeglied zwischen allen diesen Bereichen – es übt eine Brückenfunktion aus.

Zur Produktivität bürgerschaftlichen Engagements gehört auch die Fähigkeit, durch Widerspruch und Protest auf gesellschaftliche Probleme aufmerksam zu machen. Bürgerschaftliches Engagement birgt ein eigenes, oftmals kritisches Innovationspotenzial in sich, das auf der Kompetenz von Bürgerinnen und Bürgern als „Expertinnen und Experten ihres Lebensalltags“ beruht.

Zusammenfassend lässt sich bürgerschaftliches Engagement im Verständnis der Enquete-Kommission folgendermaßen definieren:

Bürgerschaftliches Engagement ist eine freiwillige, nicht auf das Erzielen eines persönlichen materiellen Gewinns gerichtete, auf das Gemeinwohl hin orientierte, kooperative Tätigkeit. Sie entfaltet sich in der Regel in Organisationen und Institutionen im öffentlichen Raum der Bürgergesellschaft. Selbstorganisation, Selbstermächtigung und Bürgerrechte sind die Fundamente einer Teilhabe und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen. Bürgerschaftliches Engagement schafft Sozialkapital, trägt damit zur Verbesserung der gesellschaftlichen Wohlfahrt bei und entwickelt sich, da es von den Bürgerinnen und Bürgern ständig aus der Erfahrung ihres Lebensalltags gespeist wird, als offener gesellschaftlicher Lernprozess. In dieser Qualität liegt ein Eigensinn, der über den Beitrag zum Zusammenhalt von Gesellschaft und politischem Gemeinwesen hinausgeht.

3. Politische Ideengeschichte, historische Traditionslinien und Zeitbezug

Die deutsche Geschichte ist reich an Traditionen bürgerschaftlichen Engagements. Sie reichen von der kommunalen Selbstverwaltung und den Vereinen über Parteien, Wohlfahrtsverbände und Bürgerbewegungen bis hin zu den gegenwärtigen Formen. Diese Traditionslinien wurden und werden immer wieder aufgegriffen und weiterentwickelt. Sie sind Teil eines bürgerschaftlichen Selbstverständnisses geworden. Noch heute prägend sind die Traditionen bürgerschaftlicher Selbstorganisation, wie sie sich im 19. Jahrhundert herausgebildet haben. Die Stein-Hardenbergschen Reformen in Preußen zu Beginn des 19. Jahrhunderts legten für viele Kommunen die Grundlage bürgerschaftlicher Selbstverwaltung. Aber auch im süddeutschen Raum, vor allem im Gemeindeliberalismus in Baden, gibt es weiterwirkende Traditionen bürgerschaftlichen Engagements. Der Verein entwickelte sich im 19. Jahrhundert zur dominierenden Form der Selbstorganisation – zunächst des Bürgertums. Die Rechts- und Organisationsform des Vereins wurde dann sowohl von der Arbeiter- als auch von der Frauenbewegung benutzt und leistete für die Organisation sozialer Bewegungen immer wieder wertvolle Dienste.

Die sich herausbildende Bürgergesellschaft geht und greift auch auf ältere, lange zurückreichende Traditionen zurück. Die älteste, die westeuropäischen Gesellschaften nach wie vor prägende Tradition von Engagement ist das Gebot der Nächstenliebe, Teil der Botschaft des christlichen Glaubens. Neben der Bindung an das Transzendente ist Selbstverwirklichung danach nur im Kontext der subjektiven Gemeinwohlorientierung denkbar: „Liebe deinen Nächsten wie dich selbst.“ Die über viele Jahrhunderte enge Bindung des Lebens an Aktivitäten im kirchlichen Umfeld ist darauf zurückzuführen. Und selbst wenn kirchliche Milieus in der Bundesrepublik Deutschland heute diese Bedeutung nicht mehr haben, ist doch Engagement im sozialen Bereich, aber auch das Eintreten für Bürgerrechte und Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor häufig kirchlich und religiös verortet.

Das Bürgerschaftliche im Engagement verweist ideengeschichtlich auf die Tradition der griechischen Polis, der römischen Republik und der italienischen Stadtrepubliken des späten Mittelalters und der frühen Neuzeit. Dort wurde das Konzept bürgerschaftlicher Freiheit als Grundlage politischer Mitwirkung entwickelt. Im Begriff der politischen Tugend werden jene Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger formuliert, die über den bloßen Rechtsstatus hinausgehen und notwendig sind für eine Selbstregierung, die Machtzusammenballungen, Amtsmissbrauch und Oligarchien verhindert. Möglich wird diese Selbstregierung durch die Bereitschaft der Bürger, sich für allgemeine Aufgaben und Belange zu engagieren und öffentliche Ämter und Verpflichtungen zu übernehmen. Politische Tugend als Leitbegriff des Republikanismus meint die Bereitstellung privater Mittel für öffentliche Belange ebenso wie eine bejahende moralische Haltung zum Einsatz für das Gemeinwesen.

In Deutschland waren die Stadt und das Stadtbürgertum bis ins 20. Jahrhundert der Ort des bürgerschaftlichen Engagements; denn die Stadt wurde zum Leitmodell der gesamtgesellschaftlichen Ordnung. In ihr sah man die Selbstorganisation der Gesellschaft und die Emanzipation von der Bevormundung durch den bürokratischen und paternalistischen Staat tendenziell verwirklicht. Mit der städtischen Selbstverwaltung und im städtischen Eigenleben konnte sich gerade in den früheren Reichsstädten bürgerschaftliches Engagement entfalten. Wenngleich der Anteil der Bürger an der Bevölkerung im 19. Jahrhundert nur zwischen 5 und 10 % lag, wenngleich Besitz und Bildung – neben dem männlichen Geschlecht – als qualifizierende Merkmale den Zugang zum Bürgerstatus stark einschränkten, so war Bürgerschaft doch das Modell der Zukunft. Der Spannung zwischen den normativen Erwartungen, die im Bürgerbegriff stecken, und den tatsächlichen Teilhabechancen ist die Idee der Bürgergesellschaft bis heute ausgesetzt.

Auch heute ist die Unterscheidung zwischen Bürgergesellschaft und bürgerlicher Gesellschaft noch wichtig. Ideengeschichtlich sind beide Begriffe mit der Französischen und der Amerikanischen Revolution verbunden. Die Differenz zwischen beiden Begriffen, die in den letzten Jahrzehnten noch einmal deutlich gemacht wurde (vgl. Klein 2001: 271–309), betrifft den Bürgerstatus sowie die Begriffe Bürgertum und Bürgerschaft. Die

bürgerliche Gesellschaft ist die entpolitisierte Sphäre, in der die Bürgerinnen und Bürger als Wirtschaftsubjekte agieren. Im politischen Liberalismus (Rawls, Habermas) ist aber bereits angelegt, was in der Konzeption der Bürgergesellschaft im Mittelpunkt steht: die Bürgerinnen und Bürger als politische Subjekte vor dem Hintergrund einer stärkeren Verbindung von Staat und Gesellschaft.

Bürgerschaftliches Engagement ist in seiner historischen Entwicklung in Europa ohne die Berücksichtigung von Staatlichkeit nur unzureichend zu verstehen, wobei sich national unterschiedliche Formen herausbilden. Die französische Staatsrechtslehre hat im 17./18. Jahrhundert, insbesondere nach Jean Bodin, ein Staatsmodell entwickelt, das der Selbstorganisation keine Legitimation zubilligte. Die Qualität als Bürger wurde schließlich in der Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) unmittelbar und ausschließlich mit der Nation verknüpft, der auch das Monopol auf die Definition und den Vollzug des Gemeinwohls zugemessen wurde. Bürgerschaftliches Engagement war ausschließlich in diesem Kontext statthaft. Es verwundert nicht, dass Frankreich in dieser Tradition erst 1901 ein modernes Vereinsrecht, erst 1983 wieder ein Stiftungsrecht schuf, gerade Ersteres allerdings sehr wohl aus der Erkenntnis, dass sich bürgerschaftliches Engagement ohne die Chance der Selbstorganisation und Autonomie nur ungenügend entfalten konnte.

Eine gänzlich andere Entwicklung ist im angelsächsischen Bereich zu beobachten. Das englische Gesetz über gemeinnützige Organisationen von 1601 gilt nach wie vor. Autoren wie John Locke oder Adam Smith haben sich ganz selbstverständlich dazu bekannt, dass es bürgerschaftliches Engagement gerade auch dort geben müsse, wo Staatsorgane nicht tätig sein können, sollen oder wollen. In Nordamerika, dessen englisch sprechende Gesellschaft ja gerade durch die Flucht vor dem englischen Staat entstanden war, hat sich diese Tradition am ausgeprägtesten erhalten. Zum Selbstverständnis der amerikanischen Bürgerinnen und Bürger gehört es bis heute, nicht nur wählende und steuerzahlende Staatsbürger, sondern auch und gerade bürgerschaftlich engagierte Gemeindebürger zu sein. Die Palette der Möglichkeiten des Engagements – vom besitzbürgerlichen Kunstverein bis zu Selbsthilfegruppen sozial benachteiligter Schichten – ist ständiger Gegenstand kontroverser Diskussionen, aber niemals in ihrer Bedeutung strittig. Selbstorganisation ist konstitutives Element amerikanischer Engagement-Tradition. Alexis de Tocqueville hat diese politische Kultur ebenso beschrieben wie mitgeprägt und auch bereits auf die Bedeutung von freiwilligen Zusammenschlüssen als „Schule der Demokratie" hingewiesen.

Die vielgestaltige Tradition der kommunalen Selbstverwaltung war in Deutschland während des Nationalsozialismus unterbrochen. Bereits in der Endphase der Weimarer Republik wurden kommunale finanzpolitische Entscheidungsrechte beschränkt. Lokale Selbstverwaltungsgremien wurden abgeschafft und eine zentralistisch politische Institutionenstruktur durch die Gemeindeordnung von 1935 eingeführt. Auch in der DDR wurde die kommunale Selbstverwaltung ein Opfer des zentralistischen Staatsaufbaus. Nach 1945 konnten die westdeutschen Länder an ihre vielgestaltigen Kommunalverfassungen anknüpfen. Das Grundgesetz zählt mit Artikel 28, Abs. 2 die Gemeinden nun eindeutig zum öffentlichen Bereich und bestimmt weiter, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich regeln und demokratisch gewählte Vertretungen haben sollen.

Trotz dieses Traditionsbruches gibt es in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor ein historisch gewachsenes und fortdauernd starkes lokales und regionales Gemeinschaftsgefühl. Bürgerschaftliches Engagement verfügt bis heute, darin mit der amerikanischen Tradition vergleichbar, über einen dezidierten Lokalbezug, bis hin zu Vorurteilen gegen überörtliches Engagement für internationale, die lokale Gemeinschaft gar nicht unmittelbar berührende Anliegen. Traditionen der Selbstorganisation in Deutschland zeigen sich auch im Kampf um die Vereinigungsfreiheit im Nationalstaat, einem festen Bestand des politischen Forderungskatalogs des 19. Jahrhunderts. Selbst die Ursprünge der Parteien als staatsorientierte Überzeugungszusammenschlüsse liegen in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern überwiegend in selbstorganisierten – in moderner Terminologie: zivilgesellschaftlichen – Vereinigungen.

Moderne Bürgerschaft ist mit der Herausbildung des Nationalstaates verbunden und hat durch die bürgerlichen Revolutionen, später durch die Arbeiter- und Frauenbewegungen ihre Konturen erhalten. Wie im Kapitel BI.1.1.2. (Kultur) noch gezeigt wird, haben die Kulturvereinigungen ebenfalls Anteil an der Herausbildung des Nationalstaates. In Deutschland als verspätetem Nationalstaat übernahm die Kultur eine verbindende Funktion. Zentrale Errungenschaften moderner Bürgerschaft sind staatlich garantierte zivile, politische und soziale Rechte, die allen Gesellschaftsmitgliedern – im Laufe des 20. Jahrhunderts auch den Frauen – die aktive gesellschaftliche Teilhabe sichern sollen. Gleichzeitig kann von allen Bürgerinnen und Bürgern Engagement und Gemeinsinn erwartet werden. In der spezifisch deutschen Tradition der Staatsbürgerschaft werden vor allem die staatlichen Garantien betont, während bürgerschaftliches Engagement jenseits eines engen, institutionell verankerten Ehrenamts von den etablierten Organisationen und Institutionen noch häufig als Störung oder Gefährdung der Ordnung wahrgenommen wird – nicht zuletzt ein Relikt der relativ späten gesellschaftlichen Demokratisierung in Deutschland.

Für die deutsche Entwicklung war vor allem die enge Verbindung von Engagement mit sozialen Aufgabenstellungen prägend. Die Motive sowie den Interpretations- und Organisationsrahmen lieferten die Kirchen – für ein Bürgertum, das im Unterschied zu anderen Ländern relativ schwach war. Mit dem Begriff der „Wohltätigkeit" ist daher auch eine nicht unproblematische Betonung des sozialen Engagements verbunden. Im Unterschied zu den USA, wo Engagement seit jeher neben seinen religiösen Prägungen stark mit Bürgerschaftlichkeit verknüpft war, ist es in Deutschland traditionell sehr viel stärker mit sozialer Hilfsbereitschaft verbunden. Oft neigte man

hierzulande auch dazu, Hilfe und Missionierung systematisch zu vermischen. Ohne bürgerschaftliches Selbstverständnis konnte soziales Engagement zudem problemlos in den Rahmen hierarchischer und autoritativer Staats- und Gesellschaftsbilder gestellt werden (Sachße 1986). Selbst dieses „unpolitische" Engagement war jedoch keineswegs selbstständig und staatsfern organisiert. In Deutschland sind die organisatorischen und damit auch die finanziellen Strukturen von Staat und gemeinnützigem Sektor korporativ eng verflochten. Auch die solidarischen Organisationen der Arbeiterbewegung, etwa im Genossenschaftswesen, sahen sich mit dem Problem konfrontiert, Engagement, speziell im sozialen Bereich, als Teil eines Aufbruchs zu mehr sozialer Demokratie erlebbar zu machen und nicht als bloße Nothilfemaßnahme gegenüber autokratischer staatlicher Herrschaft. Mit dem Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik stellte sich die schwierige Aufgabe einer Neubestimmung der Balance von selbstorganisierter sozialer (Klassen-)Solidarität und sozialen Bürgerrechten, die im Sozialstaat zu verankern waren.

Engagement verfolgt nicht immer „gute Ziele". Das 20. Jahrhundert hat vorgeführt, wie zivilgesellschaftliche Mobilisierung für sehr unzivile Zwecke genutzt werden kann. (vgl. Kocka 2002). Ein Beispiel unter vielen ist die durchaus freiwillige und selbstorganisierte Massenbewegung des Nationalsozialismus vor 1933.

Aus der korporatistischen Tradition stammt die bis heute in der Bundesrepublik Deutschland noch anzutreffende Auffassung, bürgerschaftliches Engagement habe im Wesentlichen die Aufgabe, das Wirken des Staates einschließlich der Gemeinden zu unterstützen oder zu ergänzen. Auch Kunstvereine und Förderstiftungen für die Wissenschaft, von den mächtigen, aber besonders staatsabhängigen Wohlfahrtsverbänden ganz zu schweigen, werden, nicht zuletzt hinsichtlich ihrer steuerlichen Situation, danach beurteilt, ob sie öffentliche, d.h. staatliche Aufgaben wahrnehmen. Engagement, das sich dieser Zuordnung sperrt, gilt als harmlose, aber nicht förderungswürdige Freizeitbeschäftigung oder sogar als suspekt. Das Selbstbewusstsein des Dritten Sektors als Summe der nicht staatlichen, gemeinwohlorientierten Organisationen ist entsprechend schwach ausgeprägt, obwohl vier Fünftel des bürgerschaftlichen Engagements in diesem Sektor stattfinden. Die Wohlfahrtsverbände, einst angetreten als Dachorganisationen und Interessenvertretung solidarischer Zusammenschlüsse, sind durch die Übernahme staatlicher sozialer Aufgaben selbst in die Nähe des Staates und seiner Verwaltung gerückt.

Mittlerweile wächst jedoch auch in der Bundesrepublik Deutschland die Erkenntnis, dass die Bereitschaft zu Engagement von selbstorganisierter Gemeinschaftsbildung nicht zu trennen ist. Dazu hat vor allem der Diskurs um die „Zivilgesellschaft" seit den 1990er Jahren beigetragen. Bürgerinitiativen, neue soziale Bewegungen, soziokulturelle Initiativen und zunehmendes Engagement für bedrängte Menschen oder eine bedrohte Natur weit außerhalb des unmittelbaren Blickfelds haben neue Bedürfnisse und Einschätzungen der Bürger ebenso sichtbar gemacht wie die Tatsache, dass selbst demokratisch zustande gekommene staatliche Positionen kein objektives Gemeinwohl verkörpern und sich von engagierten Bürgern kritisch überprüfen lassen müssen. Spätestens seitdem ist die Themenanwaltschaft (advocacy) aus dem bürgerschaftlichen Engagement nicht mehr wegzudenken – ein Engagement, das nicht zuletzt aus der dezidierten Unabhängigkeit vom Staat ihre Legitimation schöpft.

Exemplarisch wird dies am Beispiel Mittel- und Osteuropas einschließlich der DDR deutlich. Hier hat sich als Konsequenz der Schlussakte von Helsinki (1975), die auch in diesen Staaten die Bildung selbstorganisierter Gruppen formal legalisierte, in den folgenden Jahren ein Netzwerk oppositioneller Gruppen gebildet, das in der Lage war, an entscheidender Stelle in die Politik einzugreifen. Autoren wie Vaclav Havel (1985), Györgi Konrad (1984) oder Adam Michnik (1985) haben den Freiraum engagierten bürgerschaftlichen Handelns neu bestimmt. Diesen Freiraum gegen einen autoritären Staat zu erstreiten, war ein wichtiger Schritt zur Demokratie in diesen Ländern. Auch in demokratischen Staaten haben die osteuropäischen Bürgerbewegungen zu einer Neubesinnung auf den Anspruch gesellschaftlicher Selbstorganisation in einer Bürgergesellschaft geführt. Bürgerschaftliches Engagement nimmt in dieser Tradition eine Handlungspriorität in Gemeinwohlangelegenheiten in Anspruch und erfüllt eine Ausgleichsfunktion zwischen der Delegation zahlreicher Entscheidungen an den demokratisch legitimierten Staat und der Autonomie gesellschaftlicher Selbstorganisation. Die Rezeption gerade dieses Gedankens steht freilich in Deutschland noch in den Anfängen.

Die politische Entdeckung des bürgerschaftlichen Engagements ist kein deutscher Sonderweg. Bereits zwischen 1988 und 1990 war in Großbritannien die parlamentarische „Commission on Citizenship" tätig und untersuchte, wie „aktive Bürgerschaft" am besten gefördert und ermutigt werden könne. Ähnliche Initiativen gab es in den 1990er Jahren in vielen anderen westlichen Ländern, etwa den Niederlanden und den USA. Die Ursachen dieser „Rückkehr der Bürger" (Kymlicka/Norman 1995) sind vielfältig. Zu den gemeinsamen Faktoren zählen beispielsweise folgende Aspekte:

– *Grenzen staatlichen Handelns:* In den Jahrzehnten des Aufbaus und steigenden Wohlstands hat der Staat viele zusätzliche Aufgaben übernommen. Heute zeigen sich Kehrseiten staatlichen Wachstums, die die Zukunftsperspektiven der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen. Durch Überreglementierung und einen umfassenden Steuerungsanspruch hat der Staat sich selbst überfordert und letztlich geschwächt.

– *Grenzen des Wohlstands:* Seit Mitte der 1970er Jahre zeichnet sich das Ende des Wirtschaftswunders der Nachkriegszeit ab. Hohe Wachstumsraten ermöglichten in dieser Zeit eine dynamisch steigende individuelle Kaufkraft; bei Friktionen standen progressiv mitgewachsene sozialstaatliche Sicherungssysteme bereit. Diese Erfahrungen von Sicherheit und Wohlstand waren so prägend, dass sie auch auf die politische Beteiligung ausstrahlten: Warum sich enga-

gieren, wenn die eigenen Lebensverhältnisse und Konsumchancen sich auch so verbessern? Als staatsbürgerlichen Privatismus charakterisierte Jürgen Habermas die damals vorherrschende Einstellung, die als Stabilitätssymptom gewertet wurde. Politik war eine Sache professioneller Eliten, lediglich die Stimmabgabe bei periodischen Wahlen wurde als staatsbürgerliche Pflicht wahrgenommen. „Das Ende des kurzen Traums immerwährender Prosperität“ (Burkhart Lutz) und der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft löste eine Suche nach neuen Möglichkeiten der Wohlfahrtsentwicklung aus, die eine Neubewertung von Bürgerschaft einschlossen. Amitai Etzionis großer Entwurf *The Active Society* von 1968 deutete schon früh die Richtung der Suchbewegung an.

– *Grenzen des Sozialstaats:* Wirtschaftswachstum und die Entwicklung des Sozialstaats hängen eng zusammen. Mit nachlassender Prosperität und höherer Arbeitslosigkeit gerät auch ein System sozialer Sicherungen, das an Erwerbsarbeit gekoppelt ist, zusehends an seine Grenzen – und dies gerade dann, wenn seine Leistungen besonders gefragt sind. Seither hält die Suche nach einer „Politik des Sozialen“ an, die nicht länger ausschließlich auf sozialstaatliche Garantien und professionelle Dienste vertraut, sondern alte und neue Formen des sozialen Engagements – Solidarität, Selbsthilfe, Gemeinschaften, Gesundheitsinitiativen, freie Schulen etc. – ins Spiel bringt. In diesem Zusammenhang wird auch die Möglichkeit einer sozialen Grundsicherung diskutiert.

– *„Partizipatorische Revolution“:* Seit dem Ende der 1960er Jahre greifen Bürgerinnen und Bürger verstärkt in das politische Geschehen ein, wobei sie auch das „unkonventionelle Repertoire“ politischen Handelns (Protest, Bürgerinitiative etc.) nutzen. Etablierte politische Akteure wie Parteien oder Verbände konnten weniger von dieser Aktionslust profitieren. Protest und Parteienverdrossenheit auf der einen, bürgerschaftliche Initiative auf der anderen Seite regten in den 1990er Jahren zu neuen Wegen der politischen Beteiligung an (z.B. zum Ausbau direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler und Landesebene), mit denen auch institutionell Abschied von der „schlanken“ Version politischer Bürgerschaft genommen wurde. Aus einer eliten-orientierten ist – zumindest in wachsenden Teilen – eine eliten-herausfordernde Bürgerschaft geworden: eine Bestätigung für die Idee der Bürgergesellschaft.

– *Revolutionäre Umbrüche in Osteuropa:* Der gerade von Bürgerbewegungen vorangetriebene Zusammenbruch des Ostblocks nährte die Hoffnung auf eine aktive Bürgerschaft und ihre Selbstgestaltungsfähigkeiten. Auch wenn davon heute in den postkommunistischen Gesellschaften nicht mehr viel zu spüren ist: Die osteuropäischen Bürgerbewegungen haben Konzepten wie Zivilgesellschaft und Bürgerschaft einen guten Klang verliehen und eine Fülle demokratischer Experimente hervorgebracht.

Nicht alle diese Tendenzen haben ausschließlich positive Wirkungen auf die „Rückkehr der Bürger“, viele beinhalten auch Gegenkräfte. Was die Zukunft bringt, hängt nicht zuletzt von der politischen Gestaltung gesellschaftlicher Entwicklungstrends ab. So kann die Einsicht in die Grenzen des Sozialstaats nicht nur zu einer Aufwertung von gemeinschaftlicher Solidarität und bürgerschaftlicher Beteiligung führen, sondern auch zu einer weiteren Professionalisierung und Ökonomisierung sozialer Leistungen. Zu diesen ambivalenten gesellschaftlichen Trends zählen beispielsweise folgende:

– *Individualisierung:* Mit zunehmender Freisetzung vieler Menschen von traditionellen Bindungen und Milieus verändern sich auch Einstellungen und soziale Bezüge. Wenn mit den Freiheitsspielräumen auch die Anforderungen an Handlungskompetenz, Flexibilität und Eigenverantwortung steigen, sind Bindungen und Verpflichtungen – ob an die Familie oder an die Bürgerschaft als politisches Gemeinwesen – nicht mehr selbstverständlich, sondern müssen bewusst hergestellt und gepflegt werden.

– *Veränderung durch Informations- und Kommunikationstechnologie:* In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat sich der gesellschaftliche Umbruch durch tief greifende Veränderungen der Informations- und Kommunikationstechnologien beschleunigt. Die technologische Revolution ermöglicht vor allem die Umstrukturierung der Wirtschaft und der Organisation der Arbeit, beeinflusst aber auch fast alle anderen Lebensbereiche. Mit ihren Potenzialen an Mobilität und Flexibilität haben die neuen Technologien erhebliche Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben und damit auf bürgerschaftliches Engagement. Die Möglichkeiten des Zugangs zum Engagement und zur Vernetzung von Engagierten sind durch E-Mail und Internet enorm gestiegen. In Konzepten von „e-government“ und „e-democracy“ wird zudem eine Veränderung und Erweiterung politischer Zugangsmöglichkeiten durch neue Medien ausgelotet. Gleichzeitig besteht die Gefahr einer digitalen Spaltung.

– *Globalisierung:* Begleitet wird diese Entwicklung von der Verdichtung weltweiter Vernetzung und wachsender Interdependenzen – nicht nur in der Wirtschaft. In der öffentlichen Wahrnehmung der Globalisierung steht gegenwärtig die verschärfte Konkurrenz um Erwerbsarbeit im Vordergrund; gleichzeitig sehen sich vor allem die staatlichen Ordnungen, die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen einem verstärkten internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Nationale Regierungen, supranationale Institutionen (Weltbank, IWF, WTO), regionale Zusammenschlüsse (EU, NAFTA) und internationale NROs sind aufgerufen, den Prozess der Globalisierung politisch, ökonomisch, sozial und ökologisch zu steuern (vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Kapitel 4 (Global Governance), BT-Drucksache 14/6910). Die intensive Begegnung unterschiedlicher Wertvorstellungen und Kulturen birgt neben Chancen gegenseitiger Berei-

cherung die Gefahr neuartiger Konfrontationen auf nationaler und internationaler Ebene in sich. Für bürgerschaftliches Engagement eröffnet die Globalisierung aber auch neue Chancen: Über die Grenzen der Nationalstaaten hinaus agierende Nichtregierungsorganisationen geben bereits einen Ausblick auf erste Ansätze einer globalen Bürgergesellschaft, mit der eine ökologisch nachhaltige und sozial gerechte Wirtschaftordnung und die Selbstbestimmung aller Menschen auf globaler Ebene realisiert werden könnte.

Im internationalen Vergleich werden zugleich einige Besonderheiten der deutschen „Rückkehr des Bürgers“ deutlich. Der Mangel an selbstbewussten bürgerlichen Traditionen und der Überhang staatlicher Regelungen prägen auch die aktuellen Konturen des Dritten Sektors in der Bundesrepublik Deutschland. Wie bereits bei den empirischen Befunden angesprochen, fallen drei Elemente auf: (1) ein hohes Maß an Abhängigkeit von staatlichen Fördergeldern, die Selbstfinanzierung über Spenden, Stiftungen etc. ist noch schwach entwickelt; (2) die Dominanz großer, mächtiger Verbände; (3) ein hohes Maß an Professionalisierung, zumindest im sozialen Bereich. Auch die Tradition eines allzuständigen Staates in der DDR wirkt in den neuen Bundesländern in mancher Hinsicht immer noch nach. Bürgerschaftliches Engagement hat es in der Bundesrepublik Deutschland schwerer als in anderen Ländern, sich gegen staatliche Indienstnahme, in bürokratischen Großorganisationen und professionellen Strukturen durchzusetzen. Nicht zuletzt deshalb machen die institutionellen Rahmenbedingungen einen so wichtigen Aspekt bürgerschaftlichen Engagements aus.

Bürgerschaftliches Engagement in der Bundesrepublik Deutschland ist heute zwischen mehreren Eckpunkten zu verorten: Die Grenzen der Problemlösungsfähigkeit von Markt, Staat und Familie machen den Handlungsbedarf deutlich. Institutionen und Organisationen beginnen allmählich, sich für Beteiligung zu öffnen. Eine hohe individuelle Bereitschaft, sich zu engagieren, stützt schließlich die politisch-normative Rückbesinnung auf die Bedeutung von Bürgerschaft. Politische Engagementförderung hat in diesem Kräftefeld die Aufgabe, die individuelle Engagementbereitschaft zu erhalten und zu stärken, staatliche Institutionen für Beteiligung zu öffnen und die Wahrnehmung staatlicher Verantwortung für das Gemeinwesen mit dem Respekt vor der Autonomie gesellschaftlicher Selbstorganisation zu verbinden.

4. Schwerpunkte der Analyse

Die Enquete-Kommission untersucht die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements im Zusammenhang mit der Zukunftsfähigkeit und Modernisierung von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft. Insofern ist die Beschreibung und Analyse der Gegenwart und ihrer historischen Wurzeln schon auf zukünftige Entwicklungslinien, die zu einer entfalteten Bürgergesellschaft führen, hin orientiert.

Der Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Entwicklungslinien und bürgerschaftlichem Engagement lässt sich anhand dreier Schwerpunkte entfalten, die nicht nur das Themenfeld strukturieren, sondern auch die Tätigkeit der Enquete-Kommission geprägt haben und die Handlungsempfehlungen ordnen:

- das Verhältnis zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft;
- das Verhältnis zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit;
- das Verhältnis zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Sozialstaat.

Das Leitbild der Bürgergesellschaft stellt dabei – wie auch die Betonung der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für das politische Gemeinwesen und die Aufmerksamkeit für institutionelle Rahmenbedingungen – eine übergeordnete Perspektive dar, der auch der Blick auf Erwerbsarbeit und Sozialstaat folgt.

Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft

Wie im Zusammenhang mit der Begriffsbestimmung bereits ausgeführt, betont der Begriff „bürgerschaftliches Engagement“ besonders die Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft, die Grundlage und Voraussetzung eines Engagements in Vereinigungen, Selbsthilfegruppen und Kirchen, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen ist. In dieser Konzeption bürgerschaftlichen Engagements stehen Anforderungen und Zumutungen an die Bürgerin und den Bürger ebenso im Mittelpunkt wie die Struktur der Institutionen in Politik und Gesellschaft. In normativer Hinsicht ist die Idee des „guten Bürgers“ und der „guten Bürgerin“ leitend, die sich, anknüpfend an den republikanischen Leitbegriff der politischen Tugend, durch die freiwillige Übernahme von Verpflichtungen für öffentliche Aufgaben und Ämter auszeichnet.

Erst dadurch bekommt die Bürgergesellschaft ihren demokratischen Charakter. „Regieren und regiert werden!“, so hat bereits Aristoteles eine Gesellschaft aktiver Bürger beschrieben. Alle Formen demokratischer Selbstregierung sind ohne das bürgerschaftliche Engagement nicht denkbar. Eine freiheitlich verfasste politische Ordnung ist aus dieser Perspektive nur möglich, wenn sie auf der selbst organisierten Teilhabe vieler Bürgerinnen und Bürger beruht. Demokratie im Sinne einer Bürgergesellschaft muss daher institutionell beteiligungsoffener verfasst sein als eine Demokratie, die den Gedanken der Selbstregierung auf Wahlen und repräsentative Gremien reduziert hat.

Der politische Aspekt der Bürgergesellschaft kommt darüber hinaus in einer Öffentlichkeit zum Ausdruck, die dem Anspruch eines freien Austausches von Argumenten und zuverlässiger Informationen über das Handeln der politischen Akteure genügt. Öffentlichkeit ist medial vermittelt; Zugänge, Transparenz und Vielfalt sind Voraussetzungen dafür, dass die Medien ihre Kritik- und Orientierungsfunktion erfüllen können.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Tradition einer aktiven Bürgergesellschaft, verglichen mit anderen westlichen Ländern, eher schwach entwickelt (vgl. A2.1.). Eine Trennung zwischen eher unpolitischen Bürgerinnen

und Bürgern und einem starken, paternalistischen Staat kennzeichnet weite Strecken der deutschen Geschichte und wirkt bis heute nach: auf die Formen von Politik und Verwaltung wie auf die Verhaltensmuster der Angehörigen des politischen Gemeinwesens. Eine Stärkung der Bürgergesellschaft bedeutet daher eine Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern, eine „neue bürgerschaftliche Verantwortungsteilung“.

In aktuellen Diskussionen wie in der Entwicklung bürgerschaftlichen Engagements zeigt sich eine solche Verantwortungsteilung jetzt schon: Bürgerinnen und Bürger, die heute vielfältige Kompetenzen haben, wollen bei der Modernisierung von Staat und Gesellschaft Verantwortung übernehmen, zumal der Staat nicht mehr in der Lage ist, Krisen am Arbeitsmarkt oder Ausgrenzungstendenzen in den Städten allein zu regulieren. Bürgerinnen und Bürger werden als Experten ihres eigenen Alltagslebens bezeichnet. Sie verfügen über Interesse, Wissen und Handlungskompetenz, auf deren Grundlage eine effektive Gestaltung kollektiver Angelegenheiten besser möglich ist als durch ausschließlich staatliche Regulierung. Demokratietheoretische Forderungen nach einer Stärkung der Mitwirkungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten zielen in die gleiche Richtung.

In jedem Fall soll die Bürgergesellschaft und damit das sie begründende bürgerschaftliche Engagement gegenüber der Staatstätigkeit ein größeres Gewicht bekommen. In einem neuen Verhältnis von Staat und Bürgergesellschaft wird sich mit der Rolle des Staates auch sein Handeln verändern. Er wird zum ermöglichenden Staat, der die Entfaltung bürgerschaftlichen Engagements begleitet und unterstützt. Er fördert die kooperativen Strukturen und beteiligt sich selbst als Partner an kooperativen Entscheidungsprozessen. Das Konzept der Politik als „Regierung von oben“ wird herausgefordert und ergänzt durch Konzepte einer „Governance“: Vorstellungen eines Regierens, für das die Bürgergesellschaft und ihre Zusammenschlüsse Mitverantwortung tragen.

Herkömmliche Politik- und Verwaltungsmuster beschränken sich häufig darauf, oben gefasste politische Beschlüsse nach unten durchzusetzen. Eine Logik, die die Wünsche, Vorschläge und Aktivitäten der engagierten Bürgerinnen und Bürger zum Ausgangspunkt politischen Handelns nimmt, wird die repräsentative politische Willensbildung durch direktdemokratische und deliberative Formen ergänzen und bestehende Institutionen einer „Verträglichkeitsprüfung“ hinsichtlich des bürgerschaftlichen Engagements unterziehen.

Folgenlosigkeit ist der Tod jeder Bürgerbeteiligung. Bürgerinnen und Bürger werden sich auf Dauer nicht engagieren, wenn ihre Vorschläge und Anliegen nicht umgesetzt werden. Sie brauchen Beteiligungsgarantien und gleiche Zugangsmöglichkeiten. Der im Deutschen nur schwer übersetzbare Begriff „empowerment“ umfasst das Recht auf Beteiligung ebenso wie Anerkennung und die Ausstattung mit Macht und Kompetenz. Gesellschaftliche Steuerung wird im besten Fall zu einer Selbststeuerung von Netzwerken, in denen die staatlichen Instanzen ein wichtiger Knotenpunkt sind. Staat und Kommunen kommt unter diesen Bedingungen ein neues Selbstverständnis zu: weg von der Vorstellung einer staatlichen und kommunalen Allzuständigkeit hin zu einem Selbstverständnis als gewährleistende, moderierende und ermöglichende Instanz.

Im Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Zivilgesellschaft kommt es darauf an, die nötigen Anforderungen an Staat und Gesellschaft zu formulieren; Möglichkeiten herauszuarbeiten, um den erkennbaren Trend einer Aufwertung der Bürgergesellschaft zu stärken, Hindernisse aus dem Weg zu räumen, staatliche Institutionen auf ihre zukünftigen Aufgaben vorzubereiten und – nicht zuletzt – Regelungen vorzuschlagen, die bürgerschaftliches Engagement ermöglichen und die Engagierten beim Erwerb notwendiger Kompetenzen unterstützen.

Eine leistungsfähige Bürgergesellschaft entsteht jedoch nicht nur zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern allein. Vereine, Verbände, Assoziationen aller Art bilden ihren Organisationskern, tragen gesellschaftliche Selbstorganisation und stärken bürgerschaftliches Engagement gegenüber der Macht des Staates. Nur eine organisierte Bürgergesellschaft wird in der Lage sein, Verantwortung zu übernehmen und dem Staat als Akteur gegenüberzutreten. Organisationen zu schützen und zu stützen, aber auch ihre Öffnung für Engagement und Beteiligung anzuregen, ist daher ebenso wichtig wie die Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger.

Bürgerschaftliches Engagement kann in einer entfalteten Bürgergesellschaft nur dann zum Alltag werden, wenn möglichst vielen Menschen dafür Zeit und Ressourcen (materielle Absicherung, Kompetenz, persönliche Sicherheit, soziale Bindungen) zur Verfügung stehen. Das verweist auf den Zusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Engagement, Erwerbsarbeit und Sozialstaat. Die Gelegenheitsstrukturen für bürgerschaftliches Engagement werden von verschiedenen Akteuren mitbestimmt: von Unternehmen und Gewerkschaften, von Verbänden und dem Staat.

Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit

Die moderne Gesellschaft ist, aus der Perspektive der gesellschaftlichen Arbeit gesehen, in vielerlei Hinsicht eine Erwerbsarbeitsgesellschaft: Die Erwerbsarbeit ist die Grundlage für Einkommen, persönliche Anerkennung, soziale Integration und soziale Sicherheit. In dieser Erwerbsarbeitsgesellschaft ist immer noch die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung vorherrschend, die Frauen die Hauptverantwortung für die Familie zuweist und so ihre Teilhabe an der Erwerbsarbeit brüchig macht.

Der Blick auf bürgerschaftliches Engagement aus der Perspektive der gesellschaftlichen Arbeit greift auf drei Diskussionsstränge zurück:

– die Diskussion um die „Krise“ der Arbeitsgesellschaft, um die Kernthese, dass der Gesellschaft auf Dauer die Erwerbsarbeit ausgeht (vgl. z.B. Rifkin 1995);

– die Diskussion um die „Zukunft der Arbeit“, um Konzepte, die unterschiedliche Formen der Arbeit integrieren (z.B. Erwerbsarbeit, Familienarbeit, Eigenarbeit und bürgerschaftliches Engagement). Kern dieser Diskussion ist die Aufwertung nicht erwerbsförmiger Tätigkeiten im umfassenden Begriff der „Tätigkeitsgesellschaft“;

– die Debatte um „Sozialkapital“, in der die besondere Produktivität bürgerschaftlichen Engagements betont wird. Diese besondere Produktivität besteht vor allem im Aufbau von Netzwerken, die Vertrauen schaffen und eine Kooperationskultur zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ermöglichen. Mit dem Sozialkapital einer Gesellschaft steigen – so die Kernthese – auch politisches Institutionenvertrauen und ökonomische Stabilität.

Wie unterschiedlich auch die Begründungszusammenhänge sein mögen – in all diesen Diskussionen ist deutlich geworden, dass bürgerschaftliches Engagement produktiv ist. Es rückt als eigenes Tätigkeitsfeld neben Erwerbsarbeit und Familienarbeit ins Blickfeld.

Erwerbsarbeit ist für die meisten Menschen eine Notwendigkeit, die den Lebensunterhalt sichert; sie ist weder freiwillig noch unentgeltlich, und es gelten in der Arbeitswelt eigene Regeln, die sich von der privaten Lebenswelt und der Welt des bürgerschaftlichen Engagements unterscheiden. Diese Differenz ist wichtig, wenn sich Menschen engagieren. Entgrenzungsprozesse zwischen Engagement und Erwerbsarbeit bieten eine Chance, gefährden aber auch den mit Freiwilligkeit verbundenen Eigensinn und die eigene Handlungslogik unentgeltlicher Tätigkeiten.

Die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, bürgerschaftlichem Engagement und Familie fordert eine Veränderung der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern. Die noch fast vollständige Alleinverantwortung von Frauen für die Familie führt dazu, dass sie sich nicht in gleichem Maße wie Männer am bürgerschaftlichen Engagement und an der Erwerbsarbeit beteiligen können (vgl. Klenner/Pfahl/Seifert 2001a). Der Beitrag der von Frauen geleisteten Arbeit in Familie, Nachbarschaft und anderen Netzwerken zum Sozialkapital und zur gesellschaftlichen Wohlfahrt wird zudem nach wie vor unterschätzt.

Bürgerschaftliches Engagement im Zusammenhang mit Erwerbs- und Familienarbeit zu fördern, heißt Brücken bauen – Brücken für Männer von der Erwerbsarbeit in die Familie, Brücken von Frauen in umgekehrter Richtung, Brücken vom bürgerschaftlichen Engagement in die Erwerbsarbeit und die Familie und umgekehrt. Eine weitere Brücke kommt hinzu: Sie führt aus der Erwerbsarbeitslosigkeit in die Erwerbsarbeit. Als Teil eines gesellschaftlichen Gesamtkonzepts kann bürgerschaftliches Engagement hier eine spezifische Rolle spielen – sei es als Übergangstätigkeit oder als Engagement, aus dem allmählich eine eigene Beschäftigung entwickelt wird, z.B. im Rahmen einer lokalen Ökonomie (vgl. B3.2.4.). Dabei gilt es besonders zu berücksichtigen, dass bei Engagierten, die erwerbslos werden, oftmals das Engagement zurückgeht. Hier müssen frühzeitig Brücken zum Erhalt des Engagements gebaut werden.

Viele gesellschaftliche Institutionen wie das Steuersystem, das Sozialsystem oder Formen gesellschaftlicher Anerkennung sind derzeit an die Ausübung einer Erwerbsarbeit gekoppelt. Für die Aufwertung bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen eines vielfältigen gesellschaftlichen Tätigkeitskonzepts stellt diese Tatsache häufig ein Hindernis dar. Es gilt, Regelungen zu finden, die eine bessere Vereinbarkeit zwischen den verschiedenen Tätigkeitsfeldern ermöglichen und Übergänge gestalten – Brücken bauen im oben beschriebenen Sinne. Teil dieses Bemühens ist die Veränderung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen im Sinne einer partnerschaftlichen Gestaltung der Familienarbeit und einer gleichberechtigten Teilnahmemöglichkeit an der Erwerbsarbeit.

Wenn Erwerbsarbeitsverhältnisse und -biografien im Übergang von der Industriegesellschaft zur globalisierten Dienstleistungsgesellschaft flexibler werden, bieten sich neben steigenden Anforderungen und Risiken auch neue Chancen für Übergänge und Kombinationen zwischen verschiedenen Tätigkeiten. Um diese Chancen zu realisieren, brauchen die Menschen aber eine soziale Sicherheit, die erst die aktive Teilhabe aller Gesellschaftsmitglieder am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Hier gewinnen die Gewerkschaften eine neue Aufgabe. Sie können bei der Gestaltung der Arbeitswelt mitwirken, damit sich die Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement verbessern. Eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft beruht somit auf bürgerschaftlichem Engagement, auf Familie und Privatsphäre, auf dem Zugang zu Erwerbsarbeit und auf einer flankierenden Politik des Sozialen mit dem Ziel, gesellschaftliche Verantwortung zu teilen und gesellschaftliche Integration zu verwirklichen.

Die Unternehmen, die als Arbeitgeber die Struktur der Arbeitsgesellschaft maßgeblich mitbestimmen, geraten am Schnittpunkt zwischen Erwerbsarbeit und Bürgergesellschaft in den Mittelpunkt einer Diskussion, die nach besseren Möglichkeiten der Verknüpfung von Erwerbsarbeit, Familie und bürgerschaftlichem Engagement sucht. Unternehmen und Gewerkschaften tragen als Partner der Bürgergesellschaft Mitverantwortung für das Gemeinwesen und profitieren gleichzeitig von sozialem Kapital – von Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und von einem stabilen gesellschaftlichen Umfeld. Unternehmerisches Sachkapital und Humankapital werden durch Sozialkapital produktiv ergänzt (Habisch 1996). Viele Unternehmen haben erkannt, dass Menschen im Engagement besondere Qualifikationen erwerben, und unterstützen deshalb das Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Vor diesem Hintergrund entsteht in der Bundesrepublik Deutschland eine neue Form des unternehmensgestützten bürgerschaftlichen Engagements (siehe dazu B2.6.).

Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat

Der Sozialstaat ist der institutionelle Ausdruck der Übernahme der Verantwortung für das Wohlergehen der Gesellschaftsmitglieder in grundlegenden Belangen. Diese Verantwortungsübernahme drückt sich verfassungsrecht-

lich in sozialen Rechten und institutionell im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement aus. Dieses wohlfahrtsstaatliche Arrangement gerät heute – aus verschiedenen Gründen – an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Wenn die Bürgerinnen und Bürger dem Sozialstaat als Klientinnen und Klienten gegenüberstehen, gibt es nur für ein soziales, aber unpolitisches Engagement Raum, z.B. im Bereich der sozialen Fürsorge. Hier wird ein neues staatliches Handeln notwendig, indem er als ermöglichender Staat differenziert auf die zivilgesellschaftlichen Potenziale und Eigenheiten eingeht. Die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements wird für den Sozialstaat neu entdeckt:

– In der Diskussion um die Bürgergesellschaft als Gemeinwesen, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger individuell und kollektiv an der Gestaltung des Sozialen beteiligen, gewinnt das Subsidiaritätsprinzip im Sinne einer „gelebten Subsidiarität“ ein neues Gewicht.

– Die demokratische Frage – Mitbestimmung und Mitgestaltung – ist eng mit der sozialen Frage verbunden. Es müssen bestimmte Mindestbedingungen erfüllt sein, damit sich die Bürgerinnen und Bürger engagieren. Sozialpolitik wird zu einer „bürgerschaftlichen Gemeinschaftsaufgabe“ (Frankenberg 1996: 202).

– Die Diskussion um die „Krise des Sozialstaates“ wird meist als Finanzkrise, als Überbeanspruchung des Staates verstanden. Bürgerschaftliches Engagement wird in diesem Zusammenhang als Lückenfüller oder Einsparpotenzial ins Spiel gebracht – eine Indienstnahme, die bei vielen im sozialen Bereich Tätigen Misstrauen schafft. Dabei gelangt der Sozialstaat nicht nur an quantitative, sondern auch an qualitative Grenzen einer professionellen, nicht selten anonymen Versorgung mit personenbezogenen Dienstleistungen. In der Diskussion um die Qualität von Sozialpolitik ist bürgerschaftliches Engagement kein preiswerter Ersatz für nicht mehr finanzierbare Leistungen, sondern bringt seine eigene Produktivität in die Verbesserung der Qualität von Pflege und Jugendhilfe, von Kinderbetreuung und Schule ein.

– Die Diskussion um den ermöglichenden Staat, in der es um eine Neubestimmung des kooperativen Verhältnisses zwischen dem Staat und den Einzelnen geht, stützt sich in zweierlei Hinsicht auf Beiträge aus bürgerschaftlichem Engagement: Bürgerinnen und Bürger sollen sich an politischen Entscheidungen beteiligen, aber auch bei der Erbringung von Leistungen mitwirken. Auch in diesem Zusammenhang ist bürgerschaftliches Engagement eine eigenständige, gesellschaftlich produktive Tätigkeit.

Eine verbreitete Schlussfolgerung aus den Problemen des Sozialstaats ist die Rücknahme staatlicher Verantwortung zugunsten von Marktprozessen. Die Betrachtung des Sozialstaats aus der Perspektive bürgerschaftlichen Engagements zeigt eine Alternative auf: Bürgerschaftliches Engagement ist die lebendige Seite des Sozialstaats. Bürgerinnen und Bürger erscheinen als kooperative Mitgestalterinnen und Mitgestalter sozialstaatlicher Leistungen.

In dieser Konzeption ist der Sozialstaat nicht mehr umfassender Versorgungsstaat, sondern kooperativer Partner im Rahmen eines „Wohlfahrtspluralismus“ (Evers/Olk 1996), gekennzeichnet von einer „gemischten Wohlfahrtsproduktion“ (Kaufmann 1994). Dabei steht nicht die individuelle Eigenbeteiligung wie im Marktmodell sozialer Versorgung im Mittelpunkt, sondern die Leistungen – und die sozialpolitische Unterstützung – von Netzwerken und selbstorganisierten Zusammenschlüssen. Diejenigen, die auf diese Ressourcen nicht zurückgreifen können, bleiben jedoch weiterhin auf den Sozialstaat angewiesen, der aus seiner Verantwortung für Sicherheit, Teilhabe und Integration somit keineswegs entlassen wird.

Bürgerschaftliches Engagement als lebendige Seite des Sozialstaates benötigt Handlungsräume, Gestaltungsrechte und Akzeptanz, die in der Tradition des Sozialstaats als „väterlicher Versorgungsstaat“ erst aufgebaut werden müssen. Sozialstaatliche Institutionen fühlen sich in ihrer Funktionsweise durch bürgerschaftliches Engagement häufig eher gestört als gestärkt. Die sozialstaatlichen Institutionen müssen sich gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern öffnen und deren Beteiligung möglich machen, aber auch einfordern. Im Rahmen der Modernisierung sozialstaatlicher Institutionen ist dies ein notwendiger Aspekt des Umgestaltungsbedarfs.

Bürgerschaftliches Engagement entfaltet sich in Netzwerken, vor allem auf lokaler Ebene. Eine Sozialpolitik, die das Potenzial bürgerschaftlichen Engagements für Bereiche wie Schule, Gesundheit und Stadtentwicklung nutzbar machen will, wird den Aufbau von Netzwerken und Kooperationsstrukturen auf kommunaler Ebene unterstützen. Erst durch diese Ermöglichung bekommt Subsidiarität konkrete Gestalt und Leistungsfähigkeit.

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an sozialen Leistungen wird ohne Mitwirkungsrechte nicht zu verwirklichen sein. Hier liegt eine Verbindung zwischen Bürgergesellschaft und Sozialstaat. Mitverantwortung, Mitsprache und Mitgestaltung bedingen sich gegenseitig. Auch der Sozialstaat ist in der Bürgergesellschaft ein ermöglichender Staat. Er ist nicht frei von seiner Verantwortung für soziale Sicherung und Integration, denn soziale Sicherheit ist eine Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement. Vielmehr wird die Gestaltung des Sozialen zur kooperativen Aufgabe von Bürgerinnen und Bürgern, gesellschaftlichen Organisationen, Wirtschaftsunternehmen und dem Staat. In diesem Kooperationsverhältnis sind alle Beteiligten Partner. Alle tragen Verantwortung, wobei die jeweiligen Rollen bei der Produktion öffentlicher Güter immer wieder in Aushandlungsprozessen bestimmt werden müssen.

Vier Querschnittsdimensionen

Alle bestehenden gesellschaftlichen Regelungen sind Ergebnis historischer Entwicklungen. Die Traditionslinien in den Bereichen der Bürgergesellschaft, der Erwerbsarbeit und des Sozialstaats, wie sie eben kurz skizziert wurden, haben in mancherlei Hinsicht zu Benachteiligungen und Ausschlüssen geführt:

- „Bürgerrechte, soziale Bürgerrechte sind auf männliche Erwerbsbiographien zugeschnitten und diskriminieren weibliche Lebenszusammenhänge“ (vgl. Roth 2000: 13). Diese Diskriminierung im Verhältnis zwischen den Geschlechtern (Gender-Perspektive) drückt sich im bürgerschaftlichen Engagement in ungleichen Zugangs- und Beteiligungschancen aus.
- Die herkömmliche Struktur von Gesellschaft und Institutionen drückt ein ungleiches Verhältnis zwischen den Generationen aus: Institutionen, Räume und Regelungen für bürgerschaftliches Engagement sind vor allem nach den Bedürfnissen der mittleren, erwerbstätigen Generation geformt. Junge Menschen, aber auch die wachsende Zahl der „jungen Alten“, brauchen „neue institutionelle Passungen“ (vgl. Olk 1987; Jakob 1993), um sich im Engagement entfalten zu können.
- Gesellschaftliche Institutionen weisen immer noch nationalstaatliche Prägungen auf. Auch die deutsche Gesellschaft wird jedoch zunehmend zu einer ethnisch-pluralistischen Gesellschaft und sich als solche bewusst. Das Verhältnis von Inländerinnen und Inländern zu Ausländerinnen und Ausländern, Aussiedlerinnen und Aussiedlern betrifft auch den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements. Menschen, die aus anderen Gesellschaften in die Bundesrepublik Deutschland kommen, bringen andere Traditionslinien, andere Erfahrungen auch im bürgerschaftlichen Engagement mit. Ihre hiesige Lebenssituation benötigt zu seiner Entfaltung gleichzeitig besondere Formen der Unterstützung.
- Hinzu kommt eine vierte, historisch bedingte Querschnittsdimension: Die je besondere Entwicklung in Ost- und Westdeutschland hat, wie dies schon angemerkt wurde (vgl. A1.3.), auch zu Unterschieden in den Ausprägungen und individuellen wie gesellschaftlichen Bedeutungen von bürgerschaftlichem Engagement geführt.

Ungleichheit als Problem und Chance

In einer modernen, differenzierten Gesellschaft kann eine Gleichverteilung von bürgerschaftlichem Engagement über alle gesellschaftlichen Gruppen kein politisches Ziel sein. Unterschiede im Engagement spiegeln unterschiedliche Lebenssituationen und Schwerpunktsetzungen wider. Das Leitbild einer Bürgergesellschaft fordert jedoch Chancengleichheit – die Garantie gleicher Zugänge zu bürgerschaftlichem Engagement eingeschlossen. Finden sich Teile der Gesellschaft im Engagement nur schwach oder gar nicht vertreten, die auch in anderer Hinsicht (Bildung, Einkommen, Bürgerstatus) benachteiligt sind, so fordert das zum aktivierenden Handeln auf – schließlich soll die Bürgergesellschaft keine Elitendemokratie sein, sondern die Gesellschaft aller Mitglieder des politischen Gemeinwesens.

Tatsächlich ist bürgerschaftliches Engagement heute nicht für alle Bürgerinnen und Bürger unserer Gesellschaft gleichermaßen zugänglich. Unterschiede im Engagement spiegeln auch unterschiedliche Lebenslagen wider. Alle großen neueren empirischen Engagementstudien – so etwa die Eurovol-Studie (Gaskin/Smith/Paulwitz 1996), die Auswertungen des SOEP (vgl. Erlinghagen/Rinne/Schwarze 1999) und der Freiwilligensurvey von 1999 (vgl. Rosenbladt 2000) – belegen den engen Zusammenhang zwischen sozioökonomischen Faktoren wie Einkommen, Bildungsstand und beruflicher Stellung einerseits und dem Umfang des realisierten Engagements andererseits. Ferner zeigt die Forschung, dass das Vertrauen gegenüber politischen und gesellschaftlichen Institutionen nicht nur mit sinkendem Sozialstatus abnimmt. Belegt ist auch, dass sich die Angehörigen unterer sozialer Schichten in ihren Netzwerkkontakten stärker auf den Verwandtschaftskreis beschränken, während Angehörige gehobener sozialer Positionen zusätzlich auf ein breites Spektrum freiwillig gewählter Freundschafts- und Bekanntschaftsnetzwerke zurückgreifen können (vgl. zusammenfassend Diewald 1991). Auch weitere Persönlichkeitsmerkmale wie Selbstbewusstsein und kommunikative Fähigkeiten, die freiwillige Aktivitäten im öffentlichen Raum begünstigen, variieren mit dem Sozialstatus.

Die ungleiche Verteilung individueller Ressourcen hängt eng mit der Verteilung sozialen Kapitals zusammen. Soziale Netzwerke, Mitgliedschaften und die Fähigkeit zu gemeinsamem Handeln und politischer Interessenvertretung stehen nicht allen Gesellschaftsmitgliedern in gleicher Weise zur Verfügung. Mit Blick auf die USA hat Robert Wuthnow festgestellt, dass ein Rückgang des sozialen Kapitals vor allem bei marginalisierten Gruppen stattgefunden hat, wo in den letzten Jahrzehnten nicht nur die Lebensbedingungen immer schwieriger wurden, sondern auch die subjektive Gewissheit schwand, durch Beteiligung etwas bewirken zu können (Wuthnow 2001: 731, vgl. für die Bundesrepublik Deutschland Brömme/Strasser 2001).

Wenn bei denjenigen, die über ein entsprechendes Selbstbewusstsein, soziale Beziehungen und materielle Absicherung verfügen Engagement in den unterschiedlichsten Formen weiter verbreitet ist, dann bedeutet das nicht, dass sozial schwächere Gruppen von der Beteiligung am bürgerschaftlichen Engagement vollständig und unwiderruflich ausgeschlossen sind. Zum einen zeigt die Geschichte sozialer Bewegungen, dass in komplexen sozialen, kulturellen und politischen Lernprozessen unterprivilegierte Gruppen und Klassen durchaus ihr soziales Kapital, ihr Organisationsvermögen und schließlich auch ihren politischen Einfluss steigern können. Eindrucksvolle Beispiele dafür bietet etwa die Geschichte der Arbeiterbewegung in allen ihren Facetten – im sozialistischen und christlich geprägten Bereich, auf der Ebene eigener Bildungs- und Assoziationskonzepte und schließlich in der Ausbildung eigener sozialer und politischer Institutionen der Gegenmacht, wie etwa den Gewerkschaften. Heutige Formen der (Wieder-)Aneignung von Voraussetzungen und Möglichkeiten zum Engagement werden oft diskutiert im Zusammenhang von Konzepten des individuellen und kollektiven „empowerment“ oder des „community organizing“. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass viele heutige Themengruppen, Initiativen und Bewegungen in

ihrer internen Zusammensetzung auch anwaltschaftliche Elemente enthalten: Personen mit besonderer politischer Erfahrung, speziellem Wissen und Organisationsgeschick helfen die Anliegen der Gruppen zur Sprache zu bringen, die (noch) daran gehindert sind für sich selbst zu sprechen. Das können schwache und bedrohte Gruppen sein, Gruppen von alten Menschen oder Kindern, aber auch von Diskriminierung betroffene „Randgruppen“.

Zusammengenommen heißt das, die Forderung nach einer stärkeren Rolle von Engagement als gesellschaftlichen und politischen Bezugswert nicht durch den Verweis auf soziale Ungleichheiten zu relativieren. Vielmehr soll den Unterschieden in der Ausstattung mit sozialem Kapital und in den Zugangsmöglichkeiten zum Engagement mehr Bedeutung zugemessen werden. Diese Unterschiede können Ausgangspunkt für Strategien zu ihrer Minderung und Bekämpfung sein. Strategien zur Überwindung von Ungleichheit im städtischen Raum wären z.B. nicht allein Konzepte der besseren materiellen Ausstattung „unterprivilegierter“ Gruppen, sondern Ansätze, die es verstehen, den betreffenden Gruppen mehr individuelles und kollektives Selbstbewusstsein zurückzugeben. Dies ist soziales Kapital in Form von Möglichkeiten der Gesellung, der Organisierung und der sozialen wie politischen Vertretung. Der oft und gern gebrauchte Begriff der „Hilfe zur Selbsthilfe“ verweist auf die Strategie, ungleich verteilte Engagementchancen zum Ansatzpunkt für die Thematisierung und Bekämpfung von Ungleichheit überhaupt zu machen.

A3. Bürgerschaftliches Engagement: Analysen

Die bisherige Analyse des bürgerschaftlichen Engagements hat dessen Vielfalt empirisch und typologisch deutlich gemacht und so zu einem weiten und gleichzeitig qualifizierten Begriff bürgerschaftlichen Engagements geführt. In den nun folgenden weiteren analytischen Blicken auf dieses Phänomen treten gesellschaftliche Aspekte in den Vordergrund. Dabei werden zunächst Prozesse des Strukturwandels auf der Makroebene in den Blick genommen. Eng verbunden damit sind Veränderungen der Organisationsformen bürgerschaftlichen Engagements auf der Mesoebene und – auf der Mikroebene – Veränderungen der Motive und biografischen Muster der Engagierten. Diese Veränderungen verweisen auf aktuelle Herausforderungen für politische Konzeptionen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements.

1. Strukturwandel des bürgerschaftlichen Engagements

Bei der Darstellung der empirischen Befunde ist bereits deutlich geworden, dass bezüglich der Entwicklung der Formen und Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements in den letzten Jahrzehnten noch Forschungsbedarf besteht. Ob die neuen Entwicklungen einen Strukturwandel nahelegen oder eher Trends bezeichnen, darüber herrscht Uneinigkeit. Die meisten Einschätzungen stimmen allerdings darin überein, dass es in der Nachkriegszeit eine Modernisierung des bürgerschaftlichen Engagements gegeben hat.

Pluralisierung des bürgerschaftlichen Engagements: Menschen engagieren sich nicht nur im Verband oder Verein

Ein erster wichtiger Aspekt des Wandels ist, dass sich das bürgerschaftliche Engagement pluralisiert hat. Neben die klassische Form des Vereins sind andere Formen und Zusammenschlüsse getreten. Insbesondere in den Bereichen Ökologie und Kultur, Schule, Kindergarten, Gesundheit, Geschlecht und sexuelle Ausrichtung sowie im sozialen Nahbereich (wie z.B. in der Nachbarschaftshilfe) haben sich neue informelle Formen der Organisation des bürgerschaftlichen Engagements entwickelt. Hier schaffen sich Menschen ihre eigenen Strukturen und greifen nicht auf bestehende Verbände oder Vereine zurück.

Dies bedeutet jedoch keinesfalls eine Verdrängung oder gar Ablösung ‚alter‘ Organisationsformen des Verbandes oder Vereins; auch das ‚klassische’ Ehrenamt ist durch diese Entwicklung kaum zurückgedrängt worden. Die Pluralisierung deutet allerdings darauf hin, dass eine Vielzahl neu entstehender Belange nicht durch die alten, klassischen Strukturen abgedeckt sind oder dass ein Engagement in bestehenden Organisationsstrukturen auf Widerstand stößt. Oft verzichten die Engagierten ganz bewusst auf die Bildung formaler Strukturen und streben die größere Flexibilität und die flacheren Hierarchien informeller Zusammenschlüsse an. Der Strukturwandel erschöpft sich jedoch nicht in der Entstehung neuer Formen: Auch das Engagement in den Verbänden und Vereinen hat sich vielfach modernisiert. Traditionelle Organisationen entwickeln Möglichkeiten der Mitarbeit, die nicht an Mitgliedschaft, langfristige Verbindlichkeit und Ämterübernahme gebunden sind. Insofern folgt der Strukturwandel sowohl den veränderten Bedürfnislagen der Menschen als auch den gesellschaftlichen Anforderungen einer sich entfaltenden Bürgergesellschaft.

Informelle Strukturen bieten ein hohes Maß an Beweglichkeit und Gestaltungsmöglichkeiten. Mit der Pluralisierung und Ausdifferenzierung der Organisationsformen des bürgerschaftlichen Engagements erweitert sich also nicht nur das Spektrum, sondern auch die Gestalt vieler Organisationsformen. Informelle Strukturen werfen jedoch ein Problem auf: Die bewusst „andere“ Institutionalisierung führt dazu, dass diese Formen kaum einer rechtlichen Regulierung (und damit auch kaum einer steuerlichen oder haftungsrechtlichen Begünstigung) zugänglich sind.

Allerdings umfassen informelle Zusammenschlüsse nach den jüngsten Erhebungen nur etwa 13 % der erfassten freiwilligen Tätigkeiten (vgl. BMFSFJ 2000). Trotz ihrer noch geringen quantitativen Ausprägung könnten sie aber Vorboten einer neuen Zeit sein, in der informelle, individuell zu gestaltende Strukturen bedeutsamer werden. Schließlich sehen sich auch die alten Verbände und Vereine genötigt, sich mit neuen Motiven und Erwartungen der Engagierten auseinander zu setzen und gegebenenfalls ihre Organisationsstrukturen im Sinne neuer institutioneller Passungen zu verändern. Auch wird zu beobachten sein, ob die auf formale Strukturen abgestellten rechtlichen Rahmenbedingungen den neuen Anforderungen noch genügen.

Die Pluralisierung des bürgerschaftlichen Engagements und die Entstehung von Übergängen zur Erwerbsarbeit zeigen, dass in der Bundesrepublik Deutschland innovative und eigensinnige Formen des Engagements hervorgebracht werden, um neuartigen Interessen und Bedarfslagen gerecht zu werden. Hier sind beispielsweise die Nachbarschafts- und Selbsthilfe sowie die lokalen Agendaprozesse zu nennen, bei denen auch neue Partizipationsformen entstanden sind. Für diejenigen, die sich engagieren wollen, eröffnet sich eine Engagementlandschaft mit vielfältigeren Betätigungsfeldern – auch für diejenigen, die durch bürgerschaftliches Engagement Kenntnisse und Kompetenzen erwerben oder erhalten wollen. Dies kann während der Arbeitslosigkeit oder der Familienphase von großem Nutzen sein.

Individualisierung des bürgerschaftlichen Engagements: Geringere Bindung – aber nicht weniger Zuverlässigkeit

Der Begriff „Individualisierung" meint, dass Menschen heute unabhängiger von traditionellen Bindungen leben als früher, dass soziale und regionale Herkunft sowie geschlechtsspezifische und familiäre Rollen eine geringere Bedeutung für die Lebensgestaltung haben; die Lebenswege der Menschen sind weniger vorgezeichnet. Dies ist mit vielen Chancen, aber auch mit Risiken verbunden; Menschen können sich von sozialen Zwängen (etwa der Herkunft) emanzipieren; die Anforderung, Lebenssinn und Lebensweg unabhängig von milieuspezifischen Vorgaben zu finden, kann jedoch auch eine Überlastung bedeuten.

Die anhaltende soziale Ungleichheit, die durchaus tradierten Strukturen folgt und sich auch im bürgerschaftlichen Engagement findet, macht allerdings deutlich, dass sich Einflüsse der sozialen Herkunft mit der Individualisierung keineswegs erledigt haben – auch traditionelle Bindungen, etwa an Kirche und Religion, spielen gerade im bürgerschaftlichen Engagement nach wie vor eine wichtige Rolle. Dennoch haben Individualisierungsprozesse eine Entsprechung im bürgerschaftlichen Engagement, und zwar in alten wie in neuen Organisationsformen. Wenn sich Menschen heute engagieren, dann wollen sie ihr Arbeitsfeld selbst gestalten, ausgeprägte Hierarchien und eine hohe Regelungsdichte lehnen sie ab. Viele wollen sich nicht mehr für ein lang andauerndes Engagement verpflichten, sondern suchen nach projektbezogenen Engagementformen, die ihnen thematisch entgegenkommen.

Soziale Herkunft, beruflicher Hintergrund oder Geschlecht spielen bei der Wahl des Engagements nach wie vor eine große Rolle, sie legen die Frauen und Männer aber weniger fest, und viele fühlen sich nicht mehr dauerhaft an eine einmal gewählte Engagementform gebunden. Die meisten Engagementfelder stehen heutzutage nahezu allen Menschen offen, und es gibt kaum noch formale (aber durchaus informelle) Zugangsbarrieren. Individualisierung entspricht spiegelbildlich dem Prozess der Pluralisierung: Weil sich das Leben der Menschen individualisiert hat, haben sich neue, insbesondere informelle Organisationsformen mit ausgeprägter Flexibilität und großen individuellen Handlungsspielräumen entwickelt; und weil sich das Engagement pluralisiert hat, finden Frauen und Männer vielfältige Tätigkeiten, die der jeweils eigenen Lebenssituation, der sozialen Lage oder der biografischen Situation und nicht zuletzt den eigenen Bedürfnissen entsprechen. Sie müssen sie jedoch selbst finden. Die Problematik der Individualisierung liegt nicht nur im Wegfall der Sicherheit tradierter Orientierungen, sondern auch in der Anforderung, das eigene Leben gelingend zu gestalten – eine Anforderung, die unter ungünstigen Bedingungen wie Arbeitslosigkeit auch eine Überforderung darstellen kann.

Es hat in vielen Bereichen eine Entgrenzung zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit stattgefunden. In den 1970er Jahren hat ein Professionalisierungsschub dazu geführt, dass viele, zuvor freiwillig und unentgeltlich erbrachte Leistungen, nun in Form von Erwerbsarbeit erbracht werden. Es hat damit gleichsam eine Verberuflichung des bürgerschaftlichen Engagements stattgefunden. Damit ist in vielen Bereichen ein hohes fachliches Niveau und ein hohes Maß an Kontinuität und Verlässlichkeit bei der Erbringung professioneller Dienstleistungen erreicht worden. Für das bürgerschaftliche Engagement war dieser Prozess allerdings mit einer Zurückdrängung und Marginalisierung verbunden. Dies lässt sich insbesondere in den Bereichen und Arbeitsfeldern beobachten, die hoch professionalisiert sind. Das Engagement nimmt dabei vielfach nur noch eine randständige Position ein.

Auch in anderen Bereichen findet eine Entgrenzung des bürgerschaftlichen Engagements statt, die durchaus innovative Züge trägt: So ‚lebt' etwa die Sozialwirtschaft, gelegentlich als Drittes System bezeichnet, vom bürgerschaftlichen Engagement der Beteiligten – hier werden die fließenden Übergänge zwischen Erwerbsarbeit, Eigenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement zum Programm erhoben. Ohne bürgerschaftliches Engagement könnten viele Betriebe der Sozialwirtschaft nicht überleben.

In dieser Form des Strukturwandels liegt jedoch auch die Gefahr, dass die Grenzen zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit verwischt werden. Erwerbsarbeit ist für die meisten Menschen eine Notwendigkeit, die den einzelnen Menschen und ihren Familien den Lebensunterhalt sichert. Und genau diese Differenz ist wichtig, wenn sich Menschen bürgerschaftlich engagieren.

Die Prozesse der Pluralisierung und Entgrenzung müssen durch Institutionalisierung und Vereinigung gestaltet werden. Menschen müssen sich aber auch immer häufiger ihre eigenen Grenzen setzen, wann und unter welchen Umständen bürgerschaftliches Engagement aufhört und zur Erwerbsarbeit wird. Der konkreten Tätigkeit – zum Beispiel der Pflege und Versorgung von hilfebedürftigen Menschen – sieht man nicht an, ob es sich um bürgerschaftliches Engagement, private Familienselbsthilfe oder berufliche Erwerbsarbeit handelt. Es kommt auf den Kontext an, in dem diese Tätigkeit geschieht und welchen institutionellen Rahmen die Gesellschaft dafür bereithält. Wenn diese Kontexte und Rahmbedingungen durch Pluralisierungs- und Entgrenzungsprozesse immer weniger vorgegeben werden, dann erhöht dies die Anforderung an

die Gestaltungsfähigkeit der Menschen. Für viele bedeutet dieser Prozess ein Zuwachs an Freiheiten, für andere aber auch oft eine Überlastung.

All das muss nicht bedeuten, dass das Engagement der Menschen unzuverlässiger wird. Es bedeutet aber, dass bürgerschaftliches Engagement weniger selbstverständlich ist – es muss in stärkerem Maße gesellschaftlich hergestellt werden. Wenn bürgerschaftliches Engagement immer weniger durch das Milieu oder durch die familiäre Herkunft vorgeprägt ist, dann folgt daraus auch, dass es durch diese Institutionen nicht mehr selbstverständlich weitergegeben wird. Es muss gelernt werden. Institutionen außerhalb der Familie gewinnen dabei an Bedeutung: die Schule, die Freiwilligenagentur, die Firma. Bei Kindern und Jugendlichen sind die Jugendverbände besonders gefordert. Ein geglücktes Engagement bei Jugendlichen kann den Grundstein für weiteres Engagement im Erwachsenenleben legen. Weil individualisiertes bürgerschaftliches Engagement andere Zugänge erfordert, braucht es institutionelle Passungen und Institutionen, die ein soziales und bürgerschaftliches Lernen ermöglichen – z.B. auch Vermittlungsagenturen, die gesellschaftlichen Engagementbedarf und individuelles Engagementangebot aufeinander abstimmen.

Individualisierung, Pluralisierung und Entgrenzung widersprechen nicht der oben entwickelten Konzeption eines „anspruchsvollen“, an Bürgertugend und Bürgerschaft orientierten Begriffs von bürgerschaftlichem Engagement. Die gewachsene Abhängigkeit individueller Lebensentwürfe von Märkten, Institutionen und politischen Entscheidungen verweist auf die einschnürenden oder ermöglichenden Impulse, die von dort ausgehen können. Es lässt sich sicherlich nicht abstrakt festlegen, welches Maß an Rückhalt und Sicherheit durch soziale Garantien, institutionelle Stabilität und politische Berechenbarkeit notwendig ist, um Individualisierungsprozesse so einzubetten, dass sie produktiv erfahren und genutzt werden können. Das Konzept der Individualisierung verweist auf den gesteigerten Bedarf an wählbaren Passungen zwischen Individuum, Biografie, Organisation und Infrastruktur, um Engagement nachhaltig zu motivieren und immer wieder zu ermöglichen. Die Idee der Bürgergesellschaft versteht bürgerschaftliches Engagement nicht nur als ein Resultat des Zusammenwirkens von Angebot und Nachfrage. Bürgerschaftliches Engagement zu lernen und Bindungen herzustellen, ist auch eine Aufgabe der politischen Kultur, der gesellschaftlichen Prägekraft normativer Anforderungen an die Zugehörigkeit zum politischen Gemeinwesen. Politik und Gesellschaft sind dem Strukturwandel nicht ausgeliefert, sie gestalten ihn mit.

2. Motive und lebensgeschichtliche Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements

Motive bürgerschaftlichen Engagements

Die Frage nach Motiven und Beweggründen für sowie die Erwartungen an bürgerschaftliches Engagement gehört zum Standard vorliegender repräsentativer Untersuchungen, die den Umfang und die Ausprägungen des Engagements in verschiedenen Bereichen untersuchen (vgl. z.B. Bierhoff/Burkart/Wörsdörfer 1995, Braun/Röhrig 1986, Rosenbladt 2000, Ueltzhöffer/Ascheberg 1995).

Das individuelle Handeln einer Person kann von unterschiedlichen Motiven beeinflusst sein. Es gibt nicht nur *eine* Motivation für bürgerschaftliches Engagement, sondern angemessener ist es, „von ‚*Motivbündeln*‘ zu sprechen, die verschiedene, durchaus widerstreitende Elemente enthalten können.“ (Evers 2001: 2). Anheier/Toepler (2001: 19) arbeiten vier unterscheidbare „Motivbündel“ oder Motivgruppen heraus:

Altruistische Motive

- Solidaritätsgefühl für Arme und Notleidende
- Mitgefühl oder Mitleid
- Identifikation mit Menschen in Not
- benachteiligten Menschen Hoffnung zu schenken
- der Menschenwürde gerade von Armen und Benachteiligten Achtung zu verleihen.

Instrumentelle Motive

- neue Erfahrungen und Fähigkeiten zu erlangen
- sinnvolle Nutzung der Freizeit
- andere Menschen zu treffen, Kontakte zu knüpfen
- persönliche Zufriedenheit zu finden
- sinnvolle Beschäftigung, Einsatz.

Moralisch-obligatorische Motive

- moralische oder religiöse Pflichten
- humanitärer Beitrag für die Gemeinschaft
- Buße zu leisten
- politische Verpflichtungen und Wertekonzeptionen.

Gestaltungsorientierte Motive

- aktive Partizipation und Mitbestimmung
- Kommunikation und soziale Integration
- Veränderung gesellschaftlicher Missstände.

Böhle (2001: 35) differenziert auf der Basis vorliegender quantitativer Motivstudien fünf übergreifende Motivgruppen, die Personen veranlassen können, ein bürgerschaftliches Engagement auszuüben bzw. die sie von einer solchen Tätigkeit erwarten:

- altruistische Gründe (Pflichterfüllung und Gemeinwohlorientierung)
- gemeinschaftsbezogene Gründe (Kommunikation und soziale Integration)
- gestaltungsorientierte Gründe (aktive Partizipation und Mitbestimmung)

- problemorientierte Gründe (Bewältigung eigener Probleme und Veränderung gesellschaftlicher Missstände)
- entwicklungsbezogene Gründe (personal growth, Selbstverwirklichung).

Im Kontext des oben skizzierten Strukturwandels im Sinne einer Pluralisierung und Individualisierung der Formen des Engagements wird in den fachlichen Debatten davon ausgegangen, dass sich mit den Strukturen auch die Motive für ein Engagement verändert haben (vgl. dazu Beher/Liebig/Rauschenbach 2000, Heinze/Olk 1999, Olk 1987). Demnach lässt sich ein Wandel von pflichtbezogenen Motiven hin zu stärker selbstbezogenen Motiven für das Engagement beobachten. Im Zuge dieser Veränderungen treten altruistische Begründungen und Orientierungen einer Dienst- und Pflichterfüllung in den Hintergrund, während das Engagement zunehmend mit Erwartungen einer Bereicherung der eigenen Lebenserfahrung, einer Erweiterung der individuellen Fähigkeiten und Kompetenzen sowie dem Wunsch einer Mitgestaltung des persönlichen Lebensumfeldes verbunden wird. Die Mitgestaltungsmotive erschöpfen sich aber nicht im eigenen Lebensumfeld. Soziale Bewegungen, politisches Engagement und internationale zivilgesellschaftliche Organisationen zeugen von umfassenderen Gestaltungsansprüchen. Hintergründe dieses Motivwandels beim Engagement werden in einem umfassenden gesellschaftlichen Wertewandel gesehen, bei dem Pflicht- und Akzeptanzwerte an Bedeutung verlieren und Selbstentfaltungswerte eine immer stärkere Rolle spielen (vgl. Gensicke/Klages 1998).

Gleichzeitig hat in den letzten Jahrzehnten das Engagement für Bürgerrechte, für politische und ethische Überzeugungen und für ökologische Lebensbedingungen an Bedeutung gewonnen. Der Erkenntnis, wonach sich die Motive für ein Engagement von den altruistischen weg und zu den instrumentellen und moralisch-obligatorischen Gründen hin verschieben, muss das nicht widersprechen. Helmut Klages (2000) spricht vom „kooperativen Individualismus“ als Trend eines Wertewandels, der zwar über den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements weit hinausgeht, gerade hier aber auch zu einer grundsätzlichen Neubewertung führt. Demnach sind Gemeinwohlorientierung und das Interesse an Selbstentfaltung keine einander widersprechenden, konkurrierenden Werte, sondern werden von den Engagierten miteinander verbunden und bilden ein gemeinsames Motivbündel für Engagement. Entgegen der These, Selbstentfaltungswerte führten zu Egoismus und gesellschaftlicher Bindungslosigkeit, lässt sich aus dem Wunsch, gemeinsam mit anderen etwas für andere und für sich selbst zu tun, bürgerschaftliches Engagement zwanglos motivieren – sicherlich ein Grund für die anhaltend hohe Engagementbereitschaft.

Auf Veränderungen in den Motiven weisen auch die Ergebnisse der vom baden-württembergischen Sozialministerium in Auftrag gegebenen Geislingen-Studie hin (vgl. Ueltzhöffer/Ascheberg 1995). Demnach sind pflichtbezogene und auf Helfen orientierte Begründungen in den älteren Generationen stärker ausgeprägt als in den jüngeren Generationen. Im Vergleich zu anderen Motivgruppen wie „Helfen“, „Gestaltungswille“ und „Ich-Bezug“ spielt „Pflichtbewusstsein“ insgesamt eine untergeordnete Rolle. Allerdings betrachten noch 32 % der über 70-Jährigen ihr Engagement als „Bürgerpflicht“, während nur noch jeder zehnte Jugendliche sich darauf beruft. „Gestaltungswille“ ist als Motiv hingegen bei den mittleren und jüngeren Altersgruppen erheblich ausgeprägter.

Anhand der Untersuchungen kann allerdings nichts über den Zeitraum und die Geschwindigkeit der Veränderungen gesagt werden. Auch die inhaltliche Präzisierung der Veränderungen gestaltet sich auf den zweiten Blick schwierig. Die Rede vom „Spaß“ an der Tätigkeit oder auch Erwartungen wie „Etwas für das Gemeinwohl tun“ (vgl. Rosenbladt 2000: 113) wird aber zunehmend wichtiger; Beweggründe, ein Engagement aufzunehmen, können sich von den konkreten Erwartungen an die gewählte Tätigkeit durchaus noch einmal unterscheiden. Schließlich spiegeln die Selbstbeschreibungen Engagierter in hohem Maße das Bemühen wider, mit den allgemeinen gesellschaftlichen Orientierungen übereinzustimmen. Wenn die Orientierung an Spaß und Selbstbestimmung gesellschaftlich akzeptiert und erwünscht ist und Verpflichtung und Opferbereitschaft weniger gelten, wird sich dies auch in den Antworten von Engagierten zu ihren Motiven und Erwartungen finden (Wuthnow 1991: 44, 49f.). So informieren Aussagen aus Befragungen ebenso über dominante Diskurse und die von ihnen bereitgestellten Deutungsmuster wie über die individuellen Motive des Engagements.

Diese offenen Fragen und Probleme bei der Analyse des Wandels von Engagementmotiven verweisen auf einen erheblichen Forschungsbedarf – auf qualitative Studien ebenso wie auf Längsschnittstudien und Zeitreihenuntersuchungen, mit denen Veränderungen des Engagements im Zeitverlauf erfasst werden können.

Wie immer im Einzelfall unterschiedliche Motive und Antriebskräfte gewichtet sein mögen – man kann festhalten, dass die sozialmoralische und politische Kultur der Gesellschaft, ihre Vorstellung von „Gemeinsinn“, Engagement ebenso prägt wie individuelle Konzepte und Vorstellungen – das Eigeninteresse der Einzelnen, die mit den Werten, Gemeinwohlvorstellungen und Zumutungen der Gemeinschaft mehr oder minder konform gehen können.

Mit Blick auf die Zukunft des Engagements geht es daher um mehr als um Fragen angemessener Organisationstechniken, die die an einem Engagement interessierten Einzelnen bei ihren Motiven und Bedürfnissen „abholen“. Es geht ebenso um die Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen, die Engagement nicht nur gewinnen, sondern auch unterstützen, und um eine politische Kultur, in der bürgerschaftliches Engagement als selbstverständlicher Aspekt und Ausdruck der Zugehörigkeit zum politischen Gemeinwesen gilt. Denn politische Kultur prägt über die Bereitstellung von Deutungsmustern und die Vermittlung

von Anerkennung auch das Selbstverständnis von Engagement: Eine individualistische und liberale Kultur versteht Engagement anders als eine Kultur, in der Verantwortungen, ja Pflichten der Bürger füreinander, Solidarbezüge in Gruppen, Bewegungen oder (Glaubens-)Gemeinschaften einen vergleichsweise höheren Stellenwert haben.

Zur lebensgeschichtlichen Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements

Für das Verständnis der individuellen Beweggründe und der Bedeutung des Engagements für die aktiven Bürgerinnen und Bürger ist der Blick auf ihre aktuelle Lebenssituation und vor allem auf ihre Lebensgeschichte wichtig. Das Engagement ist in den biografischen Prozess eingebettet und basiert auf lebensgeschichtlichen Erfahrungen, die zum Teil in Kindheit und Jugend zurückliegen. Umgekehrt prägen die bürgerschaftlichen Aktivitäten aber auch die Biografie, indem Erfahrungen des Engagements auf die Lebensführung in anderen Bereichen einwirken und Bedeutung für die Identität gewinnen.

Beim derzeitigen Kenntnisstand sind nur eingeschränkte Aussagen zur Bedeutung des Engagements in der Lebensgeschichte möglich. Die vorliegenden qualitativ-rekonstruktiven Studien[16], die das Engagement im Kontext der Lebensgeschichte untersuchen, sind auf Tätigkeiten in den Bereichen Soziales, Wohlfahrtspflege, Kirche und Jugend fokussiert und erbringen für diese Bereiche wertvolle Erkenntnisse. Andere Bereiche bleiben dabei aber ausgespart. Eine zweite Einschränkung ergibt sich daraus, dass die Untersuchungen nicht ausschließlich, aber doch schwerpunktmäßig das Engagement in Westdeutschland im Blick haben, so dass über die Herausbildung neuer biografischer Strukturen in Ostdeutschland nur sehr wenig bekannt ist.

Nach den vorliegenden Untersuchungen, die bürgerschaftliches Engagement im Kontext der Lebensgeschichte analysieren, lassen sich drei zentrale Motivstrukturen unterscheiden (vgl. Kistler/Pfau-Effinger/Böhle 2001, Glinka/Jakob/Olk 1994, Jakob 1993, Nadai 1996, Reichwein/Freund 1992, Wessels 1994): Anders als bei den oben dargestellten Motivgruppen handelt es sich hier nicht um einzelne, gewissermaßen isolierte Beweggründe. Eine biografische Motivstruktur ergibt sich erst aus dem Zusammenhang von Einzelmotiven. Beide Zugänge zu den Motiven der Engagierten widersprechen sich aber nicht. Die oben genannten Motivbündel lassen sich – ebenso wie der Wandel von Pflicht- zu Selbstentfaltungswerten – auch in den biografischen Motivstrukturen wiedererkennen.

[16] Die lebensgeschichtliche Bedeutung des Engagements lässt sich nicht anhand von Umfragen ermitteln. Die vorliegenden Studien, die das Engagement im Kontext der Lebensgeschichte untersuchen, arbeiten schwerpunktmäßig mit qualitativ-rekonstruktiven Methoden. Dabei geht es nicht um die Ermittlung von Häufigkeiten oder Verteilungsparametern, sondern anhand von vergleichsweise kleinen Fallzahlen werden lebensgeschichtliche Prozesse rekonstruiert. Zielsetzung ist eine möglichst genaue Herausarbeitung vorliegender sozialkultureller Muster und Strukturen, ohne dabei etwas über die Verbreitung und Häufigkeit dieser Strukturen aussagen zu können.

Realisierung einer religiös oder weltanschaulich fundierten Grundüberzeugung:

Diese Grundhaltung kennzeichnet die altruistische Pflichterfüllung des traditionellen Ehrenamtes. Die Engagierten erfüllen eine moralische Verpflichtung der Gesellschaft gegenüber und realisieren dabei kulturell tradierte Werte wie Solidarität, Gemeinsinn und Hilfsbereitschaft. In der herkömmlichen Variante sind Lebensläufe mit dieser Motivstruktur häufig an die Zugehörigkeit zu einem sozialkulturellen Milieu gebunden. Bereits als Kinder und Jugendliche werden die Engagierten, vermittelt über ihre Eltern, in das Milieu und seine Engagementformen eingeführt (vgl. Jakob 1993: 51ff.).

In einer modernen Variante geht es bei dieser Motivstruktur auch um die Übernahme von gesellschaftlicher Verantwortung und die aktive Mitgestaltung von Gesellschaft. Dabei können Bezüge der Engagierten zu einem tradierten Milieu vorliegen; sie treten allerdings als Orientierung für das eigene Handeln in den Hintergrund. Das Engagement wird vielmehr als Pflichterfüllung gegenüber der Gesellschaft verstanden und mit dem Recht auf Beteiligung und Mitgestaltung verbunden. Im Vollzug der Pflicht gegenüber der Gesellschaft nimmt die aktive Bürgerin, der aktive Bürger gleichzeitig das politische Recht auf Einflussnahme und Mitsprache in Anspruch – so das Grundverständnis der Engagierten (vgl. Nadai 1996: 169ff.). Auch für diese Variante gilt, dass sich eine grundlegende Haltung zum Engagement häufig schon in der Jugend herausbildet. Bürgerschaftliches Engagement ist Ausdruck eines spezifischen Lebensstils, der sich durch eine hohe Leistungsbereitschaft, ein ausgeprägtes Verantwortungsgefühl und ein starkes Interesse an Mitsprache und Mitgestaltung auszeichnet. So sind die Engagierten nicht selten beruflich und auch in ihrem Engagement in leitenden Positionen tätig.

Bewältigung von Lebenskrisen und aktuellen Problemlagen:

Mit einem so motivierten Engagement knüpfen die aktiven Bürgerinnen und Bürger an eigene Konflikte an; das gemeinwohlorientierte Engagement erhält Bedeutung für die Bearbeitung eigener Probleme und kann im Kontext einer biografischen Neuorientierung stehen. Es eröffnet neue Sinnhorizonte und Handlungsmöglichkeiten als Voraussetzung für die Veränderung der eigenen Lebenssituation. Dieser Selbstbezug des Engagements geht mit einer gemeinwohlbezogenen Orientierung einher, indem die Engagierten ihre eigene Situation im Zusammenhang gesellschaftlicher Missstände sehen und für deren Beseitigung eintreten. Ist dies in den vorliegenden Organisationsstrukturen nicht möglich, schaffen sich die Engagierten geeignete organisatorische Rahmenbedingungen und institutionelle Passungen für ihre Aktivitäten durch die Gründung von Arbeitskreisen und Initiativen selbst.

Ein Engagement, das sich dieser Motivstruktur zuordnen lässt, hat einen hohen Stellenwert und nimmt – zumindest phasenweise – einen breiten Raum im Alltag der Engagierten ein. Das Muster findet sich bei Jugendlichen, die innerhalb eines Jugendverbandes aktiv sind

(vgl. Reichwein/Freund 1992), bei Erwerbstätigen, die mit ihrem Engagement Ideen umsetzen, die sie in ihrem Beruf nicht verwirklichen können, und bei Erwerbslosen, die sich mit dem Engagement einen gesellschaftlich anerkannten Status verschaffen.

Erreichen persönlich wichtiger Ziele:

Unter dieser Motivgruppe lassen sich verschiedene individuelle Zielsetzungen zusammenfassen, die zur ‚Triebfeder' für das Engagement werden. Dabei geht es sowohl um den Neuerwerb von Fähigkeiten und eine mit dem Engagement verbundene Qualifizierung als auch um die Verwirklichung zentraler biografischer Pläne und Zielsetzungen. So kann das Engagement für beruflich qualifizierte Mitarbeiterinnen in der Sozialen Arbeit die berufliche Orientierung aufrechterhalten, obwohl sie die Erwerbstätigkeit in der Familienphase unterbrechen (vgl. Wessels 1994). Die Frauen erhalten sich mit dem Engagement Kontakte zu ihrem Berufsfeld, bringen ihre erworbenen Qualifikationen ein, erwerben neues Wissen und stellen – vermittelt über das Engagement – eine berufsbiografische Kontinuität her, die den späteren Wiedereinstieg in den Beruf erleichtern kann.

Die andere Variante dieser Motivstruktur besteht darin, dass mit dem Engagement ein „biografisches Thema" verfolgt und umgesetzt wird (vgl. Jakob 2002a). Dies kann die Aufnahme einer Bildungslaufbahn, die Ausübung eines geliebten Hobbys oder die Erfahrung mit einem fremden Land und seiner Kultur sein. Ähnlich wie bei den beiden vorhergehenden Strukturmustern gehen auch bei dieser Variante bürgerschaftlichen Engagements Gemeinwohlorientierung und Selbstbezug eine besondere Verbindung ein.

Die herausgearbeiteten Motivstrukturen können in der Lebensgeschichte allein, parallel oder hintereinander für bürgerschaftliches Engagement wirksam werden. Ein Motiv kann so dominant sein, dass es über mehrere Lebensphasen hinweg das Engagement bestimmt. In anderen Biografien wird das Engagement durch mehrere der beschriebenen Strukturen gleichzeitig geprägt.

Bei einer Betrachtung des Engagements im Zusammenhang mit anderen Lebensbereichen lassen sich auch neue Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit und Engagement entdecken. In einer Untersuchung von bürgerschaftlich Engagierten in Umweltschutzgruppen arbeitet Ulrike Schumacher (2001) fünf Typen der Vereinbarung von Erwerbsarbeit und Engagement heraus. So können sich Beruf und Engagement *wechselseitig verstärken,* wenn berufliche Fähigkeiten für das Engagement genutzt werden und – umgekehrt – Engagementerfahrungen sich positiv auf den Beruf auswirken. Eine *Ergänzung* liegt vor, wenn das Engagement als Abwechslung zu Aktivitäten in Beruf und Familie erfahren wird. Insbesondere in einer von Unzufriedenheit geprägten beruflichen Situation kann das Engagement als *Ausgleich* dienen, das Möglichkeiten der eigenständigen Gestaltung und Umsetzung von Fähigkeiten bietet, die im Beruf nicht gegeben sind. Nach einer abgeschlossenen Erwerbs- oder Erziehungsphase kann das Engagement auch als *alternative Aufgabe* Bedeutung erhalten, die den Engagierten soziale Anerkennung und eine sinnvolle Betätigung ermöglicht. Die fünfte Variante besteht in der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements als *Überbrückung* während der Erwerbslosigkeit oder in Berufsbiografien, die von Erwerbslosigkeit unterbrochen sind. Bei diesem vor allem in Ostdeutschland auftretenden Muster wird das Engagement für die Bewältigung der Folgen der Erwerbslosigkeit und als Investition in die berufliche Zukunft verstanden und ist mit der Hoffnung verbunden, damit auch wieder Zugänge zur Berufswelt zu erhalten. Bei der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit wird dabei das Engagement häufig beendet.

So wirft die biografische Analyse auch ein neues Licht auf das Verhältnis von Erwerbsarbeit, bürgerschaftlichem Engagement und Familie. Die Möglichkeiten der Vereinbarkeit dieser drei Bereiche zu verbessern, ist auch ein Beitrag zur Aufwertung bürgerschaftlichen Engagements zu einer Ressource von Lebenssinn und „gelingender" Lebensgeschichte.

Veränderungen in der lebensgeschichtlichen Bedeutung des Engagements

Für eine genaue Beschreibung der Veränderungen bei den biografischen Strukturen und Sinnorientierungen des Engagements bedarf es – ebenso wie bei der Motivforschung – der Durchführung von Längsschnittstudien, die einen historischen Vergleich ermöglichen. Beim derzeitigen Forschungs- und Kenntnisstand läßt sich lediglich auf sich abzeichnende Tendenzen hinweisen.

Veränderungen in der lebensgeschichtlichen Bedeutung des Engagements zeichnen sich im Zusammenhang mit der Auflösung tradierter sozialer Milieus und einer Pluralisierung von Lebensentwürfen ab. Diese Prozesse wirken sich auch auf das bürgerschaftliche Engagement und dessen lebensgeschichtliche Einbettung aus. Im Zusammenhang mit der Auflösung traditioneller sozialkultureller Milieus verlieren tradierte Formen eines lebenslangen Engagements, das mit einer Dienst- und Pflichterfüllung für die Organisationen des jeweiligen Milieus verbunden ist, an Bedeutung. Stattdessen werden „biografische Passungen" für die Übernahme einer bürgerschaftlichen Aktivität immer wichtiger (Glinka/Jakob/Olk 1994, Jakob 2002a). Ein Engagement kommt nur dann zustande, wenn es zu der jeweiligen biografischen Situation ‘passt’ und wenn sich die biografischen Präferenzen mit den Anforderungen an das Engagement vereinbaren lassen. Die enge Verknüpfung mit der eigenen biografischen Situation bedeutet auch, dass sich bei einer Veränderung der individuellen Präferenzen auch das Engagement verändert und möglicherweise zur Disposition steht. Biografische Passungen erfordern institutionelle Passungen: Arbeitsabläufe und Organisationsformen müssen geeignet sein, lebensgeschichtliche Motive des Engagements mit den Anforderungen der jeweiligen Tätigkeit zur Deckung zu bringen.

Eine andere zentrale Fragestellung betrifft die Situation des Engagements in Ostdeutschland. Das Nachwirken von Traditionen aus 40 Jahren DDR, die Erfahrungen mit einer starken Bürgerbewegung sowie die Auswirkungen

eines noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozesses haben die Biografien in Ostdeutschland geprägt und dabei auch die Motive und Haltungen zu einem bürgerschaftlichen Engagement bestimmt (vgl. Roth 2001). Viel stärker als in Westdeutschland wird in Ostdeutschland das Engagement mit der Erwerbsarbeit verknüpft und erhält in der Erwerbslosigkeit eine besondere Bedeutung für die soziale Integration (vgl. Jakob 2001).

Forschungsbedarf

Nach einem Überblick über den Stand der vorliegenden quantitativen und qualitativ-rekonstruktiven Untersuchungen wird ein erheblicher Forschungsbedarf sichtbar:

– Bisher liegen keine Längsschnitt- und Zeitreihendaten vor, so dass sich beim derzeitigen Wissensstand keine empirisch fundierten Angaben zum Wandel des Engagements über einen längeren Zeitraum hinweg machen lassen. Für eine präzise Erfassung und Beschreibung von Veränderungen des Engagements sind Längsschnittstudien erforderlich, in denen mit dem gleichen forschungsmethodischen Instrumentarium und den gleichen Fragen das Engagement über längere Zeiträume hinweg erfasst wird. Nach Vorlage des vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen Freiwilligensurveys von 1999 bietet es sich an, die Untersuchung und den dabei zugrundegelegten Fragenkatalog als Ausgangspunkt für Folgeuntersuchungen zu nehmen. Um Veränderungen des Engagements in einer diachronen, zeitlichen Perspektive zu erfassen, wäre es sinnvoll, den Freiwilligensurvey mit einem noch zu überarbeitenden und zu ergänzenden Untersuchungsdesign im Abstand von etwa vier oder fünf Jahren zu wiederholen.

– Die bislang vorliegenden Untersuchungen sind stark auf die individuelle Perspektive des Engagements ausgerichtet. Untersucht werden die Motive und Biografien der Engagierten, ihre Erwartungen und Haltungen. Demgegenüber bleibt die institutionelle Seite des bürgerschaftlichen Engagements beim derzeitigen Forschungsstand unterbelichtet. Nur wenige Untersuchungen befassen sich mit den organisatorischen Rahmenbedingungen oder dem Umgang von Verbänden und Vereinen mit dem bürgerschaftlichen Engagement. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf sowohl bei der quantitativen Erfassung von organisatorischen Bedingungen als auch bei der qualitativ-rekonstruktiven Analyse von organisatorischen Abläufen und Strukturen. Für eine Längsschnittuntersuchung im Anschluss an den Freiwilligensurvey von 1999 bedeutet dies, dass der Fragenkatalog des Freiwilligensurveys um Fragen erweitert werden müsste, die auf die Erfassung der institutionellen Rahmung des Engagements zielen.

– Während quantitative Untersuchungen auf die Erfassung von Häufigkeiten und Verteilungsparametern zielen, geht es qualitativ-rekonstruktiven Studien um die Rekonstruktion sozialer Prozesse und die Analyse von Interaktionsstrukturen. Um die institutionelle Seite des bürgerschaftlichen Engagements genauer auszuleuchten, sind Untersuchungen notwendig, die die konkreten Abläufe in den Einrichtungen und Organisationen in den Blick nehmen. So mangelt es bis heute an fundierten Untersuchungen, die die Beziehungen und die Kooperation zwischen beruflichen Mitarbeitern und bürgerschaftlich Engagierten in den verschiedenen Bereichen zum Gegenstand der Analyse machen. Forschungsdefizite gibt es ebenso bei Fragen zur Einbettung bürgerschaftlichen Engagements in ein lokales Gemeinwesen. Um Handlungsabläufe und Interaktionsstrukturen im Kontext der jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen zu erfassen, sind Untersuchungen erforderlich, die mit qualitativen Forschungsmethoden vorgehen.

Gemeinwohlorientierung und Selbstbezug

Der lebensgeschichtliche Fokus rückt sowohl die Beziehungen des Engagements zu anderen Lebensbereichen als auch die Eigenständigkeit und Besonderheit des Engagements neu ins Blickfeld. Auch wenn es Überschneidungen zu anderen Bereichen wie der Erwerbsarbeit und den Tätigkeiten in der Familie gibt, konstituiert sich in den bürgerschaftlichen Aktivitäten eine Besonderheit: Im bürgerschaftlichen Engagement können die Bürgerinnen und Bürger Vorstellungen verwirklichen, Ideen umsetzen und Pläne verfolgen, für die es ansonsten keinen Ort in ihrem Leben gibt. Für andere Bürgerinnen und Bürger erhält das Engagement als Bearbeitung eigener und fremder Konflikte und Probleme Bedeutung und ermöglicht die Umsetzung eines biografisch zentralen Themas. Das Engagement wird dabei zu einem Ort, bei dem Selbstbezug und Gemeinwohlorientierung eine Verbindung eingehen, die sowohl für die individuelle Lebensführung und Sinnkonstruktion als auch für die gesellschaftliche Entwicklung und den Zusammenhalt von zentraler Bedeutung sind.

Dieser Zusammenhang lässt sich nicht in Klischees pressen, wie sie mit der Rede von der „Egogesellschaft“ in Teilen der öffentlichen Debatte bedient werden. Der Blick in die Lebensgeschichten zeigt vielmehr, dass aus gelungenen biografischen Passungen, in denen die Präferenzen der Engagierten mit den Anforderungen des Engagements vereinbar sind, neue kreative Formen des Engagements entstehen. Die Beispiele der Hospizarbeit und der AIDS-Initiativen, aber auch zahlreiche andere Initiativen und Vereine in und außerhalb etablierter Organisationen, zeigen das innovative Potenzial des Engagements, bei dem auf aktuelle Problemlagen aufmerksam gemacht wird und neue Angebote der Problembearbeitung entwickelt werden. Erwartungen an ein Engagement, in denen die Selbstentfaltung im Zentrum steht, vertragen sich offensichtlich mit stärker gemeinwohlbezogenen Haltungen (vgl. Rosenbladt 2000, Klages 2000: 16). Auch für Jugendliche gilt, dass sich Engagement und Selbstentfaltung keineswegs ausschließen, sondern miteinander verknüpft werden (vgl. Kapitel B1.I.2.2.). Sowohl die Ergebnisse der Shell-Jugendstudie (vgl. Deutsche Shell 1997) als auch die des Freiwilligensurveys von 1999 (vgl. Picot 2000) zeigen, dass sich eine Orientierung an „Spaß“ und selbstbezogenen Erwartungen wie der Erschließung neuer Kontakte zu anderen Menschen, der

Erweiterung der eigenen Fähigkeiten und dem Wunsch nach Anerkennung in einer hohen Engagementbereitschaft Jugendlicher niederschlagen.

Selbstbezug und Gemeinwohlorientierung schließen sich offensichtlich nicht aus, sondern gehen eine neue Verbindung ein, die zum Ausgangspunkt für veränderte Formen bürgerschaftlicher Aktivitäten wird (vgl. auch Keupp 2000: 80). Diese Entwicklung vollzieht sich nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern ist auch für andere westliche Demokratien kennzeichnend (vgl. Wuthnow 1991, 1997). Allerdings ist mit Selbstbezug oder Individualismus schwerpunktmäßig nicht die Durchsetzung auf Kosten anderer oder in Konkurrenz mit anderen gemeint, sondern die Fähigkeit zur Artikulation und Realisierung eigener Vorstellungen und Lebenspläne durch starke und relativ unabhängig handelnde Persönlichkeiten. Diese Form des Individualismus wird gerade durch Interdependenz und Netzwerke – vielfältige Beziehungen und Engagement für andere – ermöglicht (vgl. auch Bellah u.a. 1987).

Vor diesem Hintergrund verliert das Engagement seinen Charakter einer verpflichtenden Tätigkeit, bei der die Pflichtanforderung von außen an die Engagierten herangetragen wird. Die Engagierten gehen stärker *selbst gewählte Verpflichtungen* ein. Diese Beobachtung unterstützt die These von der zunehmenden Bedeutung der schon erwähnten *„freiwilligen Selbstverpflichtung“* (vgl. A.2.2.), wie sie Herfried Münkler (2000, 2001) als Merkmal der Bürgergesellschaft thematisiert – eine Haltung zwischen Freiwilligkeit als Beliebigkeit und rechtlich verankerten staatsbürgerlichen Pflichten.

Freiwillige Selbstverpflichtungen stellen sowohl an Organisationen, in denen sich das Engagement vollzieht, als auch an kommunale und staatliche Institutionen, die die Rahmenbedingungen des Engagements setzen, neue Anforderungen (vgl. Pott 2000).

Zum einen muss es bei der Schaffung von engagementförderlichen Rahmenbedingungen darum gehen, dem *Eigensinn* bürgerschaftlichen Engagements, den ausgeprägten individuellen Wünschen gerecht zu werden und deren Entfaltung zu befördern. Das erfordert eine „institutionell eingeräumte Selbstständigkeit“ (Pankoke 2001), einen „Autonomieschutz“ für Individuen innerhalb von Organisationen und Tätigkeitsfeldern und für den Bereich der gesellschaftlichen Selbstorganisation gegenüber dem Staat.

Zum anderen geht es darum, den Eigensinn bürgerschaftlichen Engagements in produktiver Weise mit vorhandenen gesellschaftlichen Aufgaben und Herausforderungen zu verbinden, die auf die Übernahme von gesellschaftlicher Verantwortung und auf das Engagement aktiver Bürgerinnen und Bürger angewiesen sind.

Eine solche Aufgabe hat sicherlich auch organisatorische Aspekte, wie sie im Zusammenhang mit der Einrichtung von Freiwilligenagenturen immer wieder hervorgehoben werden: Es geht um angemessene Arbeitsbedingungen, um Fragen der Vermittlung attraktiver und passender Angebote, um Begleitung, Qualifizierung und Wertschätzung als Elemente einer Anerkennungskultur in den Organisationen und in der Gesellschaft. Dahinter wird jedoch die grundsätzliche Aufgabe der Vereinbarkeit von Eigeninteresse und Gemeinsinn für ein Engagement „zwischen Selbstverwirklichung und Bürgerpflicht“ (Evers 1998a) sichtbar. Die Schlüsselfrage für die Entfaltung einer starken Bürgergesellschaft wird sein, „ob und wie es gelingt, der traditionalen Pflichtenethik eine Ethik bürgerlicher Selbstbindung als Grundlage politischen Engagements nachfolgen zu lassen“ (Münkler 2000: 29), also den gesellschaftlichen Strukturwandel mit einem Wandel der Normen und Werte gesellschaftlicher Institutionen zu begleiten. Diese Anforderung lässt sich aber weder durch politische und moralische Appelle noch durch politischen Beschluss – etwa durch die Einführung neuer Pflichtzeiten – bewältigen. Die Spannung zwischen individuellen Präferenzen und Ansprüchen des Gemeinwesens ist nicht einfach ein konstantes Dilemma, sondern es hängt auch von Politik ab, ob der Abstand zwischen beiden Polen wächst oder sich verringert. Politische Entscheidungsprozesse und politische Öffentlichkeit sind als ein Medium gefordert, in dem Motivationen gebildet und überprüft werden. Eine politische Kultur kann Argumente und Verständniszugänge eröffnen, die dem Engagement eine andere Wertigkeit geben. Ein Weg dazu ist die Betonung der bürgerschaftlichen Dimension von Engagement. Denn als ein „Element der Herstellung von Bürgerschaftlichkeit und politischer Handlungsfreiheit im Gemeinwesen“ (Evers 1998a: 194) wird Engagement von anderen Tätigkeiten und Aufgaben unterscheidbar und aufgewertet. Die Dimension der Bürgerschaftlichkeit ermöglicht und erfordert Anteilnahme und Verantwortungsübernahme für die Belange des Gemeinwesens. Sie eröffnet damit aber zugleich neue Freiheiten, indem sie den Bürgerinnen und Bürgern neue Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten zugesteht. Ein „common sense“ bürgerschaftlichen Engagements könnte helfen, auch Verpflichtungen legitimer und damit selbstverständlicher zu machen; denn was als attraktive Tätigkeit und was eher als Zumutung erscheint, liegt nicht von vornherein fest. Es wird auch davon mitbestimmt, inwieweit Politik als ein Prozess der Vermittlung zwischen Individuen, Gruppen, Institutionen, Vereinen und Verbänden und dem politischen Gemeinwesen gelingt. Die Figur der „guten Bürgerin“ bzw. des „guten Bürgers“, der seine bürgerschaftlichen Freiheiten auch dazu nutzt, sich für allgemeine Aufgaben und Belange einzusetzen (Olk 2001a), kann mehr oder weniger real erscheinen, weil sie an eine Entfaltung von Politiken gebunden ist, die glaubwürdig solche Aufgaben formulieren.

A4. Bürgerschaftliches Engagement: gesellschaftliche Bedeutung und politische Konzeptionen

Bürgerschaftliches Engagement hat in verschiedenen Zusammenhängen eine Bedeutung für gesellschaftliche Zukunftsaufgaben: für die Reaktivierung des politischen Gemeinwesens als Bürgergesellschaft, für die Aufwertung von Tätigkeiten neben und jenseits der Erwerbsarbeit, für

die Reform des Sozialstaats. Bürgerschaftliches Engagement ist jedoch in einem noch fundamentaleren Sinne unerlässlich für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Zukunft der Gesellschaft.

Moderne Gesellschaften sind durch eine Arbeitsteilung zwischen hochspezialisierten Bereichen – Wirtschaft, Politik und Verwaltung, Bildungssystem und Kulturbetrieb, Familie und Haushalt – geprägt. Professionalisierung, wachsende Mobilitäts- und Qualifizierungsansprüche und eine steigende Individualisierung von Lebens- und Arbeitsweisen setzen soziale Bindungen und Netzwerke einem großen Druck aus. Dies gilt gerade auch für Beziehungen über Milieu- und Bereichsgrenzen hinweg. Wo unmittelbare Kontakte und Erfahrungen mit Menschen aus anderen gesellschaftlichen Gruppen fehlen, können Vorurteile und häufig auch pauschale Ablehnung (*der* Wirtschaft, *der* Beamten, *der* Parteien, der Randgruppen etc.) an Raum gewinnen. Während die Lösung komplexer Fragestellungen Kreativität und die Fähigkeit der Einnahme neuer Perspektiven erfordert, fehlt es in spezialisierten Funktionsbereichen – auch in der Politik – an Erfahrungen mit unterschiedlichen Betrachtungsweisen und Handlungslogiken. Es kennzeichnet komplexe Situationen in modernen Gesellschaften, dass eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit zwischen Personen und Gruppen selbst dann häufig nicht zustande kommt, wenn sie für alle Beteiligten vorteilhaft wäre. Zusammenarbeit aber setzt die Bereitschaft voraus, legitime Verschiedenheiten des Denkens und Handelns in ihren Motiven und Ursachen zu erkennen und zu akzeptieren. Daher ist – wie politikwissenschaftliche Studien der 1990er Jahre zeigen (Fukuyama 1995) – eine grundlegende Kooperationskultur, basierend auf Vertrauen, in der modernen Gesellschaft eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität, politisch-gesellschaftliche Stabilität und Lebensqualität. Diese Konstellation aus Vertrauen, geteilten Normen und Werten sowie Netzwerken der Zusammenarbeit bezeichnet man, wie oben schon skizziert, als soziales Kapital.

Pauschales Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen und rechtlichen Instanzen, aber auch gegenüber Unternehmen und ökonomischen Institutionen, prägt das kulturelle Klima unserer Gesellschaft zunehmend. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern ist ein solches Misstrauen zum prinzipiellen Paradigma geworden (vgl. Habisch 1998b). Es verhindert bereichsübergreifende Kooperation bereits im Ansatz. Dadurch wird wirtschaftliches Wachstum, aber auch schon die gruppenübergreifende Verständigung auf Reformen politischer oder rechtlicher Rahmenbedingungen im Keim erstickt. Die Ausbildung und Stabilisierung einer Kooperationskultur aber, die bei aller Unterschiedlichkeit der Interessen doch die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gruppierungen zum gegenseitigen Vorteil im Blick behält, hängt ganz wesentlich von der Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement ab. Empirische Befunde zeigen, dass gesellschaftliche Netzwerke zwischenmenschlicher Vertrauensbeziehungen, wie sie im gemeinsamen Engagement von Bürgerinnen und Bürgern wachsen, ein maßgeblicher Bestandteil sozialen Kapitals und damit Garanten wirtschaftlicher Prosperität und Motoren der Entwicklungsfähigkeit einer Region sind (Putnam 2001, Ostrom/Ahn 2001, Fukuyama 1995). Je übergreifender und heterogener die entstehenden Netzwerke sind (‚bridging social capital'), desto stärker wirken sie sich auf das Gemeinwesen insgesamt aus. Vergleichende Untersuchungen des ‚World Value Survey' in über 20 Marktwirtschaften zeigen, dass zwischenmenschliches Vertrauen einen ausgesprochen positiven Einfluss auf Investitions- und Wachstumsraten ausübt (Knack/Keefer 1997) und die Nachhaltigkeit positiv beeinflusst. Es geht regelmäßig mit stabileren Eigentumsrechten und besserer Durchsetzbarkeit von Verträgen einher – Faktoren, die gerade auch für die Entwicklung wirtschaftlich schwächerer Regionen eine ausschlaggebende Rolle spielen. Sowohl das Individuum als auch die Gesellschaft haben an der Heranbildung, Entwicklung und Bewahrung solcher Netzwerke daher ein hohes Interesse. Gerade angesichts wachsender Schwierigkeiten vieler Bürgerinnen und Bürger, sich mit traditionellen kulturellen Parametern der Gesellschaft zu identifizieren (etwa der Nation, der christlichen Tradition usw.), ist die Bedeutung spontaner Beteiligung an offenen Netzwerken und selbstorganisierten Zusammenschlüssen als Integrationsfaktor nicht zu überschätzen.

Vertrauen und Kooperationsbereitschaft sind in unseren Gesellschaften jedoch zunehmend an die Möglichkeit von Widerspruch und Selbstgestaltung gebunden. Das bürgerschaftliche Engagement unserer Tage ist häufig von einem Kompetenzbewusstsein getragen, das sich gegen die alleinige Definitionsmacht von staatlichen Autoritäten und Professionen wendet. Ob in der Gesundheitsselbsthilfe oder in kommunalen Bürgerinitiativen, in Hospizgruppen oder in transnationalen Nichtregierungsorganisationen – stets entstehen erneut Vertrauen und Kooperation, deren Ausgangspunkt zunächst das Misstrauen gegenüber den professionellen und staatlichen Vorgaben war. Erst diese produktive, auf Selbstbewusstsein und Selbsttätigkeit der Bürgerinnen und Bürger gegründete Mischung von Dabeisein und Dagegensein, von Institutionenvertrauen und Kritik unterscheidet das soziale Kapital der Bürgergesellschaft von dem des Obrigkeitsstaats. Bürgerschaft umfasst heute auch die kritisch-selbstbewussten Kunden, Klienten und Konsumenten.

Auch wenn man bürgerschaftliches Engagement von der Seite der gesellschaftlichen Wirkungen her analysiert, zeigt sich also – wie bei der Betrachtung der normativen Grundlagen bürgerschaftlichen Engagements im Begriff der Bürgerschaft –, dass Engagement keine reine Privatsache ist. Hinter dem Engagement und den daraus erwachsenen Netzwerken bereichsübergreifender zivilgesellschaftlicher Kooperation mögen verschiedenste ‚private' Motive stehen. Sie haben darüber hinaus gleichsam als Nebenwirkung eine wichtige Funktion für die Stabilität und Entwicklungs- sowie die Zukunftsfähigkeit, im Sinne von Nachhaltigkeit, moderner Gesellschaften.

Diese Erkenntnis rechtfertigt es, bürgerschaftliches Engagement in expliziter Weise zum Gegenstand der Förderung durch Staat und Politik zu machen. Staatliche Förderung ist allerdings falsch angelegt, wenn sie Motive wie die Entlastung öffentlicher Kassen oder die Sicherstellung von Dienstleistungen, die anderweitig nur schwer

zu erbringen sind, in den Vordergrund stellt. Die Instrumentalisierung der Engagierten für (partei-)politische oder ökonomische Zwecke würde mit der Zerstörung des Grundansatzes der Selbstermächtigung und Selbstorganisation auch den gesellschaftlichen Nutzen bürgerschaftlichen Engagements nachhaltig beeinträchtigen und womöglich ganz zerstören.

Engagementförderung darf daher nicht auf die Aufhebung der Autonomie bürgerschaftlichen Engagements hinauslaufen, wie es gelegentlich auch von Engagierten befürchtet wird. Diese Anforderung ist insbesondere dort zentral, wo der hoheitliche Gewalt ausübende Staat dem bürgerschaftlichen Engagement als Gesetz- und Verordnungsgeber gegenübertritt. Damit bürgerschaftliches Engagement seinen Eigensinn bewahren kann, ist es notwendig, dass bei der Engagementförderung, die sich als Querschnittsaufgabe verstehen soll, die vielfältigen Motive der Engagierten und der freiwillige und unentgeltliche Charakter nicht verloren gehen dürfen.

Die Betonung der Bedeutung von Netzwerken bürgerschaftlichen Engagements als ‚Sozialkapital' legt gerade nahe, dass die Unterstützung lediglich indirekt, also durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen, geschehen kann. Erfahrungen mit Vertrauensbildung und Zusammenarbeit können sich nur im Rahmen von Selbstorganisation einstellen. Eine Förderung, die diese Tatsache nicht berücksichtigt, unterminiert die bereichsübergreifende Brückenfunktion der Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements. Sie verspielt ihr legitimatorisches Potenzial und schränkt den Nutzen, der aus solchen Formen der Zusammenarbeit für die beteiligten Gruppen, aber auch die Öffentlichkeit insgesamt erwächst, empfindlich ein.

Eine politische Konzeption, die bürgerschaftliches Engagement als Beitrag zur Erarbeitung gesellschaftlich relevanter Lösungen und als Bestandteil einer politischen Ordnung ernst nimmt, wird bisherige Regelungen und künftige Handlungsvorschläge am Grundsatz des Respekts vor gesellschaftlicher Selbstorganisation messen: Sind die Vorschläge geeignet, Menschen bei ihrem Versuch zur freiwilligen und gemeinsamen Problemlösung zu ermutigen? Wird durch eine Maßnahme bürgerschaftliches Engagement als solches oder lediglich der kurzfristige Nutzen für einen staatlichen Aufgabenträger gefördert?

In diesem Zusammenhang gewinnt die bereits skizzierte Idee des ermöglichenden Staates eine besondere Bedeutung. Der ermöglichende Staat sieht es als seine Aufgabe an, Kräfte der Gesellschaft darin zu unterstützen, selbstermächtigt, selbstorganisiert, in sozialer und bürgerschaftlicher Verantwortung Beiträge zum Gemeinwohl zu leisten. Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements ist naturgemäß ein primäres Tätigkeits- und Bewährungsfeld für ein solches Staatsverständnis.

Der Begriff des ermöglichenden Staates muss jedoch im Licht der Konzeption einer Bürgergesellschaft noch einmal überprüft werden. Staat, Markt, Privatsphäre und Bürgergesellschaft sind unterschiedliche Segmente eines Ganzen. Während der Staat innerhalb der Gesellschaft zentrale Funktionen, etwa die des Gewaltmonopols, wahrnimmt, ist ‚Aktivierung' keinesfalls allein oder auch nur vordringlich Staatsaufgabe. Vielmehr ist es Aufgabe des bürgerschaftlichen Engagements und demokratischer Partizipation, den Staat und die Wirtschaft zu Akteuren der Bürgergesellschaft zu machen.

Zur Idee der Bürgergesellschaft gehört die Vision einer Kooperation von Akteuren, die einander trotz offensichtlich großer Unterschiede in Organisation und Funktion als gleichrangige Partner gegenübertreten. Den Rahmen bildet der Recht setzende Staat. Das Recht hat dabei den Auftrag, Schutz zu gewährleisten, Grenzen zu ziehen, Handlungsmöglichkeiten zu schaffen sowie diese Handlungsräume zu strukturieren. (vgl. Schuppert 2000). Allerdings widerstrebt der prozessuale Charakter der Bürgergesellschaft als Lern- und Entwicklungsprozess einer langfristigen rechtlichen Normierung und stellt an eine flexible und gleichzeitig Sicherheit gewährleistende Rechtsetzung und Rechtsanwendung neue Anforderungen.

Eine wichtige Unterstützung durch öffentliche Stellen und Partnerorganisationen aus der Wirtschaft muss unter diesen Voraussetzungen darin bestehen, Engagementwillige mit genauen und zuverlässigen Informationen zu versorgen, sie dabei aber ihre eigenen Vereinbarungen treffen zu lassen, damit sie mit ihren spezifischen Aufgaben und Schwierigkeiten zurechtkommen. Nicht die Festlegung auf Organisationsprinzipien eines anderen Sektors, sondern die Erhaltung der spezifischen Arbeitsweise muss im Vordergrund stehen. Gerade in Bezug auf bereichsübergreifende Kooperationsformen könnte die Bereitstellung von vernünftigen und kostengünstigen Mechanismen zur Konfliktlösung (z.B. Mediations- und Moderationsleistungen) oder auch schon eine Vermittlung geeigneter Partnerorganisationen eine wichtige Unterstützungsleistung darstellen. Das Zustandekommen bereichsübergreifender Engagementformen (‚bridging social capital') z.B. zwischen Wirtschaft und Bürgergesellschaft, aber auch zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Gesundheits- bzw. Bildungsinstitutionen erfordert nicht nur eine gemeinsame Problemwahrnehmung, sondern auch spezifische Kompetenzen der Verständigung über unterschiedliche Mentalitäten und Arbeitsstile hinweg (vgl. Habisch 1999a, 1999c).

Der Politik muss es darum gehen, Engagement zu stimulieren und zu motivieren, anstatt – wie subtil auch immer – ihm die eigenen Zielvorstellungen aufzuzwingen oder – im anderen Extrem – das bürgerschaftliche Engagement beim eigenen Handeln in seiner Relevanz vollständig zu vernachlässigen.

A5. Zugänge zum bürgerschaftlichen Engagement

Mitglieder der Enquete-Kommission aus der Fraktion der SPD und sachverständige Mitglieder: Dr. Michael Bürsch (Vorsitzender), Abg. Renate Gradistanac, Abg. Karin Kortmann, Abg. Ute Kumpf, Abg. Karsten Schönfeld (Mitglieder), Prof. Dr. Adelheid Biesecker, Priv. Doz. Dr. Gerd Mutz, Ludwig Pott, Manfred Spangenberg, Olaf Zimmermann (sachverständige Mitglieder), Abg. Lothar Binding, Abg. Peter Dreßen, Abg. Lilo Friedrich, Abg. Dieter Grasedieck, Abg. Wilhelm Schmidt (stellvertretende Mitglieder)

Zivilgesellschaft und demokratische Werte

Die Zivilgesellschaft ist der Nährboden der Demokratie. Sie lebt von bürgerschaftlichem Engagement, vom freiwilligen, gemeinwohlorientierten und unentgeltlichen Einsatz, den Bürgerinnen und Bürger tagaus, tagein leisten: in Vereinen, Verbänden und Gewerkschaften, im politischen Engagement in Parteien, Bürgerinitiativen, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen, aber auch in Nachbarschaftsinitiativen, bei der Freiwilligen Feuerwehr oder den Rettungsdiensten, bei Umweltinitiativen oder Naturschutzprojekten, bei der Betreuung von Alten und Kranken, in der Hospizbewegung, in Selbsthilfegruppen oder Kulturprojekten. Mit diesen vielfältigen Aktivitäten in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erneuern die Bürgerinnen und Bürger Tag für Tag die Bindekräfte unserer Gesellschaft. Sie sind der soziale Kitt, der unsere Gesellschaft zusammenhält. Sie schaffen eine Atmosphäre der Solidarität, der Zugehörigkeit und des gegenseitigen Vertrauens. Die Zivilgesellschaft stärkt die Vertrauensbeziehungen und die demokratischen Werte – Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität –, ohne die eine demokratische Gesellschaft verkümmern würde.

Eine demokratische Gesellschaft braucht einen gemeinsamen Horizont bürgerschaftlicher Einstellungen und Wertbezüge (Kortmann 2002)[17]. Gemeinsame demokratische Werte halten die Gesellschaft zusammen. All dies nennt man heute das „soziale Kapital“. Damit ist die Summe der sozialen Kontakte, des Vertrauens – sowohl zwischen Menschen als auch in die Institutionen eines Landes – gemeint. Es entsteht durch Kooperation in den Netzwerken des Bürgerengagements und kann nicht „von oben“ verordnet werden. Auf Vertrauen ist nicht nur die Gesellschaft, sondern sind auch die politischen Institutionen angewiesen. Sonst trocknen sie von innen aus.

Die Zivilgesellschaft trägt dann zur sozialen Integration bei, wenn es gelingt, eine Kultur der Anerkennung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren Assoziationen zu schaffen. Einen entscheidenden Beitrag leistet die Zivilgesellschaft zur politischen Integration, indem sie den Bürgerinnen und Bürgern vielfältige Zugänge zur öffentlichen Meinungs- und politischen Willensbildung zur Verfügung stellt. Dies erfordert für die Anliegen der Bürgerschaft durchlässige politische Institutionen und transparente Verfahren. Sie sind das Lebenselixier der Demokratie.

Es gibt jedoch auch Bestrebungen, die die Demokratie aushöhlen wollen. Neben Despotismus/Totalitarismus, Korruption, ethnozentrischem Nationalismus und Barbarei (Dubiel 2001) sind dies politisch und religiös motivierter Fundamentalismus, Gewaltbereitschaft, Intoleranz und viele Formen der sozialen und politischen Ausgrenzung. Diese unzivilen Formen missbrauchen die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft und bekämpfen ihre Prinzipien. Sie beanspruchen dabei, Teil der Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements zu sein. Unzivile Formen des Engagements verstoßen jedoch gegen die Prinzipien der Öffentlichkeit, der Transparenz, der Achtung der Menschenwürde, der Toleranz, der Meinungsfreiheit, der Gleichheit, der Solidarität und der Gewaltlosigkeit. Rechtsstaatlichkeit, Verfassung, Demokratie und Sozialstaat kennzeichnen dagegen die politische Ordnung der westlichen Demokratien und auch die Zivilgesellschaft. Sie bilden die starken Fundamente, die sich gegen jeden Missbrauch stemmen.

[17] Der Beitrag des zivilgesellschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten zur Bildung von Vertrauen in die politischen Institutionen und die Gesellschaft des Aufnahmelandes hat in der Integrationspolitik noch keineswegs den nötigen Stellenwert erfahren. Der Umgang von Teilkulturen und Minderheitskulturen mit der Mehrheitskultur in einer Einwanderungsgesellschaft ist ein Thema, das uns sehr viel stärker beschäftigen muss.

Die SPD strebt nach einer zivilgesellschaftlichen Reformpolitik

Die SPD hat die Bedeutung der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements für die künftige Reformpolitik erkannt. Wiederholte Anstöße dazu hat der Parteivorsitzende und Bundeskanzler Gerhard Schröder gegeben. (Schröder 2000a; SPD-Parteivorstand 2001; Kommission Grundwerte 2002; als Überblick siehe Meyer/Weil 2002)[18]. Leitidee einer zivilgesellschaftlich orientierten Reformpolitik ist ein neues Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Damit ist ein großes Projekt umrissen: Die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements gilt es nun in einen „neuen Gesellschaftsvertrag“ zu integrieren. Dabei kommt Zivilgesellschaft und Drittem Sektor eine besondere Bedeutung zu. Genauer gesagt: jenen Organisationen und Initiativen, die zwischen den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und dem Staat andererseits ein dichtes Netzwerk von Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen schaffen. Die SPD hat die Einrichtung der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ im Deutschen Bundestag maßgeblich initiiert und die Impulse der Programmdebatte zu einer zivilgesellschaftlichen Reformpolitik in der Partei dabei aufgegriffen und fortentwickelt. Der Bericht der Enquete-Kommission macht differenzierte und gleichzeitig anspruchsvolle reformpolitische Empfehlungen, die auf eine Stärkung der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements abzielen.

Das Reformpotenzial moderner Gesellschaften liegt weder allein in der Regulationsfähigkeit des Staates noch des Marktes. Reformpolitik bewegt sich im Dreieck von Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Eine ernst gemeinte zivilgesellschaftliche Reformpolitik erfordert, die Sozialdemokratie systematisch auf die partizipations- und verteilungspolitischen Anforderungen einer Zivilgesellschaft im umfassenden Sinne auszurichten. Ausgehend von einem auf Gemeinschaft und Solidarität bezogenen Menschenbild bedeutet dies eine Neubestimmung der Zielgruppen sozialdemokratischer Politik, vor allem aber eine Neubestimmung zentraler Bestandteile des sozialdemokratischen Politikverständnisses. Das eröffnet die

[18] Die Begriffe Zivilgesellschaft und Bürgergesellschaft werden bedeutungsgleich verwendet; im Bericht hat sich die Enquete-Kommission auf den Begriff der Bürgergesellschaft verständigt.

Möglichkeit, die sich ausweitende Kluft zwischen Partei und gesellschaftlichem Umfeld zu schließen, das Auseinanderdriften verschiedener politischer Kulturen zu verhindern, der schwindenden Verankerung der Parteien in der Gesellschaft entschlossen entgegenzuwirken. Die Annäherung an das Ideal der Zivilgesellschaft mit ihrer Akzentuierung des Subsidiären und Subpolitischen setzt gezielte, längst überfällige politische Initiativen voraus (Mielke 2002). Wo die Zivilgesellschaft selber gestalten will, gilt es dies zu ermöglichen und dabei zu realisieren, dass Gestaltung nicht nur eine Aufgabe der Institutionen und Akteure staatlicher Politik ist. Für die Sozialdemokratie auch eines „post-traditionellen" Zuschnitts, die nicht mehr wie selbstverständlich auf gewachsene Milieubezüge und Parteibindungen rechnen kann, werden das bürgerschaftliche Ziel, aber auch der Weg dorthin nur dann akzeptabel sein, wenn die Teilhabechancen in der Zivilgesellschaft *nicht* auf den Privilegien von Stand, Einkommen, Bildung und Geschlecht beruhen. D.h.: Alle müssen am Haben und Sagen Anteil haben können.

Die Förderung von Bürgerengagement ist ein Querschnittsthema, das alle Bereiche von Gesellschaft und Politik betrifft. Daher kann ein auf Ressorts und Bereiche zergliedertes Politikverständnis die Chance des Themas nicht aufnehmen. Die Zivilgesellschaft zu fördern, bedeutet, sich auf ein politisches Projekt einzulassen, das weit über den Tag und die immer knapp bemessene Zeitspanne einer Wahlperiode hinausreicht. Vor allem aber bietet die politische Auseinandersetzung mit der Zivilgesellschaft der SPD die Möglichkeit, wichtige Modernisierungsschritte immer auch mit der Perspektive zu verbinden, gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen auf das ihnen innewohnende Demokratisierungspotenzial zu überprüfen, etwa durch den avisierten Ausbau direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene.

Für die SPD sind individuelle finanzielle Anreize kein Königsweg der Engagementförderung. Die SPD hat dafür Sorge getragen, dass es finanzielle Anreize gibt (so ist z.B. die sog. „Übungsleiterpauschale" in der Regierungszeit von Willy Brandt in Höhe von 1.200 DM pro Jahr eingeführt, in der Regierungszeit von Helmut Schmidt auf 2.400 DM pro Jahr erhöht und in der Regierungszeit von Gerhard Schröder auf 3.600 DM pro Jahr angehoben worden). Doch nicht alle Engagierten können von finanziellen Anreizen wie den Aufwandspauschalen gleichermaßen profitieren. Hier existiert ein Gerechtigkeitsproblem im Feld des bürgerschaftlichen Engagements. Die SPD hebt deshalb vor allem andere Wege der Engagementsförderung hervor: Schutz (v.a. Haftpflicht- und Unfallversicherung), Nachteilsausgleich, Anerkennung, Fort- und Weiterbildung, Infrastrukturförderung für Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Bürgerbüros etc. und die Öffnung der Organisationen und Einrichtungen für das bürgerschaftliche Engagement. Aber auch eine Verwaltungsreform auf allen Ebenen, die Bürgerinnen und Bürgern mehr Mitsprache, Mitwirkung und Mitentscheidung einräumt, ist eingeleitet worden.

Die SPD setzt sich dafür ein, dass Engagementpolitik als Querschnittspolitik institutionell auch auf Bundesebene verstetigt wird. Im nächsten Deutschen Bundestag soll eine dauerhaft arbeitende Kommission für das bürgerschaftliche Engagement eingerichtet werden – nach dem Vorbild der Kinderkommission des Deutschen Bundestages. Daneben soll es ein selbstorganisiertes, vom Staat (finanziell) unterstütztes bundesweites Netzwerk zivilgesellschaftlicher Akteure geben, um die Belange des bürgerschaftlichen Engagements zu erörtern, politisch zu artikulieren und weiterzuentwickeln.

Ein zu eng gesteckter Zeitrahmen würde den Zeitbedarf notwendiger Lernprozesse in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft unterschätzen. Zentrales Kriterium einer Reformpolitik, in der Engagement- und Demokratiepolitik eine zentrale Rolle spielen, ist die Nachhaltigkeit der Förderung der Zivilgesellschaft; insbesondere die Förderung einer Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement und eines Organisationswandels in Gesellschaft und Politik. Dies erfordert eine genaue Überprüfung aller Reformprogramme auf ihre Ermöglichungspotenziale.

Das Leitbild des „ermöglichenden" und „aktivierenden" Staates

Wenn man von der Stärkung der Zivilgesellschaft, einer höheren Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger oder von der Umgestaltung des Sozialstaats spricht, liegt oftmals der Verdacht nahe, hier wolle sich der Staat aus seiner sozialen Verantwortung stehlen. Bürgerengagement, so die Kritik, ist dann nur eine hübsche Verpackung, die den hässlichen Inhalt kaschieren soll: Einsparungen, Privatisierung, soziale Leistungen nur noch für diejenigen, die es sich leisten können. Aber Eigeninitiative aus Not kann keine soziale Gerechtigkeit für alle schaffen. Das neoliberale Programm, die Zivilgesellschaft dort zum Ausfallbürgen zu machen, wo staatliche Aufgaben nicht an private Anbieter delegiert werden können, geht nicht auf: Bürgerengagement braucht Förderung und Infrastruktur, die nur der Staat leisten kann; und Bürgerinnen und Bürger setzen sich engagierter für das Gemeinwesen ein, wenn sie sich auf ein funktionierendes soziales Netz verlassen können.

Der rechtsstaatliche Rahmen und das sozialstaatliche Fundament bleiben die *entscheidenden Voraussetzungen* für eine Entfaltung bürgergesellschaftlicher Subsidiarität. Es geht aber um einen Lernprozess hin zu einem veränderten staatlichen Selbstverständnis. Die Modernisierung des Staates bezieht sich vor allem darauf, wie Strukturen und neue Organisationsformen jenseits von Markt und Staat gefördert und unterstützt werden können. Die Konzeption der Stärkung der Zivilgesellschaft läuft keinesfalls auf weniger Politik hinaus und auch nicht in jedem Fall auf weniger Staat. Wenn die Zivilgesellschaft festlegt, welche Themen und Bereiche in welcher Weise zum Gegenstand der Politik werden, ist auch der Umfang der staatlichen Verantwortung ein Produkt zivilgesellschaftlicher Konsensbildung. Gesellschaftliche Selbstregulierung kann eine Delegation von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an Akteure der Zivilgesellschaft zur Folge haben, doch können zivilgesellschaftliche Bewegungen und Debatten auch zu einer Erweiterung staat-

licher Kompetenzen führen (Thierse 2002). Eine zivilgesellschaftliche Reformpolitik zielt also auf den Umbau, nicht aber auf den Abbau von Sozialstaatlichkeit.

Das angestrebte Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft darf kein Konkurrenzverhältnis sein. Wir müssen es als Steigerungsverhältnis denken: Die Forderung für die Zukunft zielt nicht auf mehr Staat oder weniger Staat, sondern auf einen aktivierenden, ermöglichenden Staat, der den Rahmen bildet für eine jeweils angemessene Mischung von bürgerschaftlichem Engagement und staatlicher Unterstützung (Bürsch 2000). Der ermöglichende, aktivierende Staat ist bereit, den Bürgerinnen und Bürgern mehr Entscheidungskompetenzen zu übertragen. Er unterstützt Formen der bürgernahen Verwaltung und die Öffnung der Organisationen und Institutionen der Gesellschaft für das Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Eine Öffnung gesellschaftlicher Institutionen hin zu den Bürgerinnen und Bürgern und ihrer täglichen Beteiligung erfordert Hierarchieabbau, einen Neuzuschnitt von Entscheidungskompetenzen und kooperative Arbeitsstrukturen mit den engagierten Bürgerinnen und Bürgern.

Die SPD hat in der Enquete-Kommission den Reformbedarf für alle politischen Ebenen (Kommunen, Länder, Bund, Europa und internationale Politik) dokumentiert. Den Kommunen kommt bei der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements eine besondere Rolle zu. Das von der Enquete-Kommission ausführlich dargestellte Leitbild der Bürgerkommune erfordert die Neugestaltung der Kommunalverfassungen. Der überwiegende Teil der bürgerschaftlichen Aktivitäten und Initiativen wird an den Erfahrungen und Lebenswelten in den Städten und Dörfern anknüpfen. Hier gilt es, neue Schnittstellen zu schaffen, die die bisherigen kommunalen Entscheidungsfindungen systematisch um basisdemokratische und lokalplebiszitäre Komponenten ergänzen und erweitern. Dies erfordert immer auch eine teilweise Rückverlagerung der politischen Initiativen und Macht in das bürgergesellschaftliche Feld und damit auch einen bewussten Machtverzicht der kommunalpolitischen Akteure, die bislang oft allein über die Initiativ- und Machtpotenziale verfügen. Allerdings wird dies nicht ausreichen. Immer wieder werden bürgerschaftliche Anliegen und Initiativen auch in die Kompetenzbereiche von Ländern und Bund, aber auch auf die europäische Ebene vordrängen. Sie müssen dann dort thematisiert und institutionell aufgegriffen werden können. Die „assoziative Demokratie“ und die direkte Demokratie können sich gegenseitig stärken und die repräsentative Demokratie ergänzen. Die von Bundespräsident Johannes Rau und der SPD bereits angeregten Bürgerbegehren und Volksentscheide auch auf höheren politischen Ebenen sind für den Erfolg des Projekts Zivilgesellschaft langfristig von großer Bedeutung.

Eine zivilgesellschaftliche Reformpolitik muss aber auch die Organisationen und Institutionen der Zivilgesellschaft selber einbeziehen. Eine Öffnung gesellschaftlicher Institutionen hin zu den Bürgerinnen und Bürgern und ihrer täglichen Beteiligung, etwa in Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Pflegeheime etc., erfordert Hierarchieabbau, den Neuzuschnitt von Entscheidungskompetenzen und kooperative Arbeitsstrukturen mit den engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Die politischen Akteure müssen also umdenken.

Zivilgesellschaft und soziale Ungleichheit

Im Zentrum des Diskurses der Zivilgesellschaft stehen die Idee der Freiheit und Autonomie der Bürgerinnen und Bürger (Klein 2001). Ausgehend vom Gedanken einer zu stärkenden Selbstbestimmung werden Einwände gegen demokratiehemmende Effekte der Sozialstaatsentwicklung formuliert. Doch dürfen die sozialen und ökonomischen Voraussetzungen des bürgerschaftlichen Handelns und die Probleme der sozialen Ungleichheit nicht übersehen werden. Bürgerschaftliches Engagement ist heute in den westlichen Demokratien weithin noch eine Domäne der Mittelschichten.

Die Sozialdemokraten begegnen bei der Annäherung an die Zivilgesellschaft unversehens wieder dem Spannungsverhältnis von Kapital und Arbeit, von oben und unten, reich und arm, dem sie ihre Entstehung als Partei verdanken. Alle Studien zeigen: Bürgerschaftliches Engagement ist in hohem Masse mit den Statusmerkmalen verbunden, die auf Integration und Anerkennung in der Arbeitsgesellschaft hindeuten. Umgekehrt bleiben soziale Gruppen, die besonderen Arbeits- und Statusrisiken ausgesetzt sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, dem bürgerschaftlichen Engagement weitgehend fern. Mit anderen Worten: Auch das bürgerschaftliche Engagement ist geprägt von sozialen Ungleichheiten und dem sozioökonomischen Status (Erwerbsarbeit, Einkommen, Bildungsabschlüsse). Will man also verhindern, dass auch in der Zivilgesellschaft die Diskrepanz zwischen oben und unten noch stärker wird, dann wird man an gezielten wohlfahrtsstaatlichen Förderungen für die bislang eher ausgegrenzten Bereiche im bürgerschaftlichen Engagement nicht vorbeikommen. Notwendig ist die Unterstützung des unteren gesellschaftlichen Drittels beim Erwerb von Fähigkeiten und Kenntnissen, wie man sich beteiligen kann („participatory skills“). Die Hilfe beim Erwerb der Fähigkeit zu zivilgesellschaftlichem Handeln wird dann Teil einer Bildungspolitik im umfassenden Sinne. Hier erhält das Leitbild des „aktivierenden“ Staates seinen Sinn, während der „ermöglichende Staat“ bessere Rahmenbedingungen für die bereits engagierten Bürgerinnen und Bürgern schaffen muss.

Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Bürgerschaftliches Engagement ist keine Alternative zur Erwerbsarbeit und keine Zauberformel, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen[19]. Doch macht es auf ein Tätigkeitsspektrum aufmerksam, das die Grenzen der Erwerbsarbeit überschreitet. Durch vielfältige Formen des bürgerschaftlichen Engagements wird ein gesellschaftlicher Diskurs angestoßen, der Erwerbsarbeit als den zentralen *Wertmaßstab* der westlichen Moderne relativiert.

---

[19] Daher lehnt die SPD das Konzept der „Bürgerarbeit“, wie es die Bayerisch-Sächsische Zukunftskommission vorgeschlagen hat, ab.

Erwerbsarbeit und Formen des bürgerschaftlichen Engagements müssen stärker füreinander geöffnet werden. Arbeitszeitverkürzungen, Arbeitsflexibilisierungen und Freistellungsregelungen sind Möglichkeiten, Chancen für bürgerschaftliches Engagement zu erweitern. Die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern prägt auch das bürgerschaftliche Engagement. Die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und bürgerschaftlichem Engagement muss verbessert werden.

Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ist auch für Unternehmen eine „win-win-Situation" (SPD-Bundestagsfraktion 2001, Schmidt/Kuleßa 2001): Sie leisten damit einen Beitrag zur Akzeptanz am Unternehmensstandort, zeigen Verantwortung für das Gemeinwesen und gewinnen ein positives Image. Sie gewinnen sozial kompetente Beschäftigte, die ihre Erfahrungen in das Arbeitsleben einbringen können. In Deutschland ist der Lernprozess von Unternehmern und Unternehmen, die Förderung der Zivilgesellschaft als ein eigenes Anliegen zu begreifen, erst in jüngster Zeit in Gang gekommen. Fixiert auf die vermeintlich zwingende Logik eines zunehmend globalen Wettbewerbs erscheint den Unternehmen bürgerschaftliches Engagement oftmals als kostspieliger Luxus. Freiwillige Arbeit im und am Gemeinwesen gilt als Privatsache der Bediensteten am Feierabend; die teuren Ressourcen des Unternehmens bleiben dem Kampf auf den Märkten vorbehalten.

Erst in neuerer Zeit haben die Debatten um Formen der Sozialwirtschaft oder Nonprofit-Organisationen des „Dritten Sektors", um „corporate citizenship" und den damit verbundenen Wandel der Unternehmenskultur die Frage nach den Vermittlungsformen von Markt und Zivilgesellschaft wieder neu gestellt. Während neoliberale Konzeptionen von einem wirklichkeitsfremden reinen Modell des Marktes ausgehen, macht das Konzept von „corporate citizenship" deutlich: Marktförmige Prozesse beruhen auf Logiken, die der Markt selber nicht hervorbringen kann. Die Zivilgesellschaft beeinflusst die institutionellen Rahmungen des Marktes – ein Thema, das im Zeitalter wirtschaftlicher Globalisierung immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Das Konzept der Zivilgesellschaft konfrontiert auch die Gewerkschaften mit der Frage, wie sie die veränderte soziale Welt wahrnehmen und an welchem Leitbild sie sich orientieren wollen (Dettling 2002). Die Gewerkschaften sind aus der Gesellschaft heraus entstanden, mit dem Ziel, die damals Schwachen zu stärken und deren Interessen kollektiv zu vertreten. Ihr Erfolg besteht darin, immer wieder zur Durchsetzung der Demokratie und des Sozialstaates entscheidend beizutragen. Auch dank dieses Einsatzes haben sich die Gesellschaft und die Menschen geändert. Die Gewerkschaften haben es heute mit anderen Interessenlagen und mit einer anderen Gesellschaft zu tun als in den Zeiten ihrer Gründung und ihres Wachstums. Die Idee der Zivilgesellschaft ist auch Ausdruck des Wertewandels hin zu mehr Individualisierung und Emanzipation. Die Gewerkschaften haben zu diesem Prozess nicht unerheblich beigetragen. Wie werden sie mit seinen Folgen umgehen? Die SPD hat in der Arbeit der Enquete-Kommission deutlich gemacht, dass eine verbesserte innerbetriebliche Mitbestimmung die Zivilgesellschaft stärkt. Doch die Gewerkschaften müssen sich in Zukunft auch noch eindeutiger als gesellschaftspolitische Akteure begreifen. So sind z.B. in den Gewerkschaften mehr Arbeitslose, Frauen und Alte organisiert als in jedem Alten-, Frauen- oder Arbeitslosenverband.

Europäische und internationale Zivilgesellschaft

Die Europäische Union steht angesichts der bevorstehenden Erweiterung vor der Herausforderung, von den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur als ferner Verwaltungsapparat verstanden zu werden, der immer weitere Lebensbereiche reglementiert. Die Akzeptanz der europäischen Institutionen ist unmittelbar mit ihrer Demokratisierung verbunden. Die Stärkung einer europäischen Zivilgesellschaft ist daher ein reformpolitisches Anliegen, das sehr viel stärker auch von den Mitgliedsstaaten der EU ernst genommen werden muss (SPD-Bundestagsfraktion 2002).

Die internationale Politik ist nicht länger die alleinige Domäne der Staaten und Diplomaten. Eine internationale Zivilgesellschaft beginnt sich zu formieren. Sie beteiligt sich nicht nur durch öffentliche Stellungnahmen von transnational agierenden NGOs, sondern artikuliert sich in den internationalen Regimen auch an der Willensbildung und Entscheidungsfindung („governance"). Das starke Wachstum transnationaler NGOs in den vergangenen Jahrzehnten ein deutliches Zeichen dafür, dass öffentliche Interessen zunehmend von zivilgesellschaftlichen Akteuren auch in der internationalen Politik vertreten werden. Festzustellen ist freilich in der internationalen Zivilgesellschaft immer noch das bestehende Übergewicht von Akteuren des „Nordens".

Parteireform: die SPD als zivilgesellschaftlicher Akteur

Der Zwang zur Öffnung der Parteistrukturen für die offenen Formen der Zivilgesellschaft besteht prinzipiell für alle Parteien. Die Zivilgesellschaft könnte so auf der einen Seite im Sinne subsidiärer und subpolitischer Problemlösungen ihre Aktivitäten und Projekte entfalten, wäre andererseits jedoch auch an die im überkommenden Sinne politischen Kreisläufe und Prozeduren angekoppelt. Die Sozialdemokratie ist in hohem Maße darauf angewiesen, auf möglichst allen Ebenen personelle und programmatische Impulse aus der Zivilgesellschaft zu empfangen. Sie braucht diese Blutzufuhr, um immer wieder neue Ideen und Impulse in den politischen Prozess einzuspeisen.

In Rechnung zu stellen sind dabei strukturelle Trends zur Medien- und Zuschauerdemokratie: Parteien, Verbände und Medien, Regierungen und Massenmedien treiben die Entwicklung inszenierter Öffentlichkeiten voran und drohen sich damit selbst von der Zivilgesellschaft abzukoppeln. Sie nehmen immer mehr ein Eigenleben an, das mit dem politischen Alltag der Menschen nichts mehr zu tun hat. Politikverdrossenheit resultiert aus dieser Entwicklung. Einer zivilgesellschaftlichen Reformpolitik liegt dagegen daran, die Zivilgesellschaft in Öffentlichkeit, Organisationen und politischen Institutionen zu stärken.

Die Angleichung der Parteien an die kulturellen Standards der Zivilgesellschaft müsste zumindest zwei wesentliche Veränderungen zur Folge haben. Zum einen ist dringend ein neues Mitgliedskonzept erforderlich, das von der wirklichkeitsfremden Vorstellung der lebenslangen Parteimitgliedschaft Abschied nimmt und den projektbezogenen, oftmals zeitlich begrenzten Teilhabebedürfnissen entspricht. Zugleich dürfen „Gastmitglieder“ oder Mitglieder mit eingeschränkten Rechten nicht diskriminiert und damit abgeschreckt werden. Zum andern ist der konsequente Einbau plebiszitärer Strukturen in die Partei erforderlich. Sie ermöglichen die Ankopplung wichtiger sachlich-programmatischen Entscheidungen, vor allem aber der Auslese des Führungspersonals, an die aktiven Bürgerinnen und Bürger, sofern diese sich als aktiv Beteiligte zur SPD bekennen.

Dabei kommt vor allem der Demokratisierung der Führungsauslese in einem reformierten Mitgliederkontext und den Kommunikationsstrukturen eine zentrale Bedeutung zu. Die zum Teil erheblich modernisierten Kommunikationsstrukturen verlaufen „top down“, also gewissermaßen entgegengesetzt zu den Erfordernissen des bürgerschaftlichen Ansatzes einer aktiven politischen Öffentlichkeit. Die Wahl des Führungspersonals würde den – nun weiter, im Sinne der aktiven und unterstützenden Mitarbeit definierten – Mitgliedern ein wirksames Instrument an die Hand geben, ihren politischen Vorstellungen Nachdruck zu verleihen. Sie würde die Parteiführung zwingen, auf ihre Belange einzugehen, und diese Wahl würde anderseits auch zugleich die Legitimationsgrundlagen der so ins Amt gelangten Parteiführung stärken.

Das Konzept der SPD für eine moderne Zivilgesellschaft ist anspruchsvoll. Es lohnt sich aber, die Gesellschaft in der skizzierten Weise weiterzuentwickeln, sie demokratischer und vitaler zu machen.

Mitglieder der Enquete-Kommission aus der Fraktion der CDU/CSU und sachverständige Mitglieder

Die Darstellung dieses Zugangs zum bürgerschaftlichen Engagement findet sich im Rahmen des Sondervotums von Mitgliedern der Enquete-Kommission aus der Fraktion der CDU/CSU sowie sachverständigen Mitgliedern in Anhang 1.

Mitglieder der Enquete-Kommission aus der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen: Abg. Christian Simmert (Mitglied), Abg. Dr. Antje Vollmer (stellvertretendes Mitglied)

Wie kann eine Neubestimmung des Verhältnisses BürgerInnen-Staat und Marktökonomie erzielt werden

Ausgehend von unserem Demokratieverständnis von unten und unserer Sorge um soziale Gerechtigkeit stellt sich für Bündnis 90/Die Grünen die Frage, wie vor dem Hintergrund sich rasch vollziehender gesellschaftlicher Umbrüche in Ost- und Westdeutschland, aber auch in Europa insgesamt, eine soziale, politische und ökonomische Teilhabesicherung gewährleistet werden kann. Denn im Gegensatz zu verschiedenen konservativen und liberalen Analysen der gegenwärtigen Welt bergen unserer Ansicht nach die gegenwärtigen Umbrüche, die sich stichpunktartig auf die fortschreitende Globalisierung, die Modernisierung, die Ökonomisierung/Privatisierung sowie auf die deutsche Wiedervereinigung zurückführen lassen, durchaus einschneidende und nachhaltige Gefahren für die Gesellschaft. Vor allem an ihren Rändern können vielfältige Erscheinungsformen der sozialen und politischen Ausgrenzung und der Verarmung zu einem Dauerzustand werden – mit entsprechenden Folgen für die Betroffenen wie für die Gesellschaft. Auch können sich auf Grund der Kapitalisierung der Lebensräume, die meist ein funktionales Handeln nach ökonomischen Kriterien zum Ergebnis haben, Umweltprobleme verschärfen und autoritäre Verhaltensmuster durchsetzen. So gesehen, kommt aus der Sicht von Bündnis 90/Die Grünen das erneute Aufgreifen der demokratischen Frage nicht überraschend. Denn zu sehr ist seit dem Beginn der 1990er Jahre die öffentliche Diskussion von Themen geprägt gewesen, die die oben genannten Problemfelder betreffen. Wegen ihrer gesellschaftspolitischen Relevanz haben auch Bündnis 90/Die Grünen, ähnlich wie andere politische Parteien, diese Themen aufgegriffen und tragfähige Konzepte erarbeitet.

Bei der Lösung dieser Probleme kann einer Förderung und Stärkung der Vielfalt zivilgesellschaftlichen (bürgerschaftlichen) Engagements eine bedeutsame Rolle zukommen. Unser Optimismus begründet sich dabei in den positiven Erfahrungen der „Neuen Sozialen Bewegungen“. Sie haben unter anderem gezeigt, dass es sich lohnt, bei gesellschaftlich wichtigen Fragen eine solidarische BürgerInnenschaft entgegenzusetzen. Es ist uns allerdings bewusst, dass es bei der Bewältigung dieser und anderer Probleme kein Patentrezept gibt.

Dennoch halten wir es für wichtig, gesellschaftliche Leitbilder zu entwerfen, die dazu beitragen, politische wie gesellschaftliche Akzente zu setzen. Das heißt, Bündnis 90/Die Grünen geht es um Leitbilder, die das Handlungsrepertoire für BürgerInnen, die positiv verändernd auf gesellschaftliche Fehlentwicklungen einwirken wollen, erweitern, anerkennen und stärken. Dabei ist darauf zu achten, dass zivilgesellschaftliches Engagement nicht nur dort als zentral erklärt wird, wo weder ein Geschäft zu machen noch Wählerzuspruch zu erwarten ist, sondern auch da, wo tradierte und organisierte Interessengruppierungen sich fest etabliert haben. Anders gesprochen geht es uns nicht darum, Leitbilder zu entwerfen, die den politischen Parteien und dem politischen System dienen. Vielmehr sollen Leitbilder entwickelt werden, die eine Bottom-up- und keine Top-down-Strategie zum Ausdruck bringen. Das darin zum Ausdruck kommende Demokratieverständnis, das den Begriff der Volkssouveränität neu definiert, bedarf für uns keiner zusätzlichen Legitimation. Denn Bündnis 90/Die Grünen erkennen an, dass politisches Engagement nicht ausschließlich auf Wahlen beschränkt sein möchte. Ebenso besteht heute vielerorts der Wunsch, auf vielfältige Art und Weise in das politische Geschehen einzugreifen. Die Motivation kann dabei sehr

unterschiedlich sein. Gemeinsam ist ihnen jedoch in vielen Fällen: Erstens – das Bedürfnis in der eigenen Lebensraumgestaltung mitwirken zu können. Zweitens – der Wunsch, zu gewährleisten, dass die Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen von Menschen in unserer Gesellschaft lebendig bleibt. Und drittens, dass politische Standpunkte ständig auf ihren Sinn und ihre Angemessenheit überprüfbar bleiben. Um bedarfsgerecht auf diese Bedürfnisse eingehen zu können, muss daher permanent das politische System der Bundesrepublik für die vielfältigen Formen der Beteiligung und Wünsche transparenter und bürgerInnenfreundlicher gemacht werden. Das gebietet sich auch deshalb, um in einer sich global durchsetzenden einseitigen westlichen Wertschöpfungsstrategie einerseits einer Funktionalisierung des Einzelnen etwa als Konsument oder Arbeitnehmer wie andererseits dem Mechanismus der Entfremdung entgegenzuwirken.

Transparenz von Verantwortungsstrukturen und die Schaffung von Mitwirkungsmöglichkeiten ist also oberstes Ziel für Bündnis 90/Die Grünen.

Die Suche nach dem Gemeinwohl ist ein offener Prozess. Wenn etwas auffällig ist an der gegenwärtigen bundesdeutschen Debatte um ein zeitgemäßes gesellschaftliches Leitbild, dann ist es die Vielfalt der Begriffe. Die Enquete-kommission hat sich für den Leitbegriff der BürgerInnengesellschaft entschieden, hinter dem sich unausgesprochene und verschiedene Bedeutungen und Sichtweisen verstecken. Für Bündnis 90/Die Grünen ist der Begriff der BürgerInnengesellschaft synonym zu verwenden mit dem Begriff der Zivilgesellschaft. Dieser Begriff spiegelt zwei Dimensionen einer zeitgemäßen Gesellschaft wider. Die erste Dimension lässt sich umschreiben als zivil-pluralistisch. Die zweite als ethnisch-pluralistisch.

Als Konsequenz ergibt sich daraus, dass die Zielrichtung des Handelns Einzelner auf der Grundlage der allgemeinen Menschenrechte, die Diskriminierung jedweder Form ausschließen, des Natur- und Umweltschutzes sowie des Tierschutzes erfolgen soll. Die Ebene der Einmischung kann dabei politisch oder sozial orientiert sein, doch stets mit dem Ziel, positiv verändernd auf die Gesellschaft einzuwirken sowie neue Entwicklungsperspektiven für die Gesellschaft zu eröffnen. Den Formen des Engagements sind jedoch keine Grenzen gesetzt. Einzeln oder in Gruppen, organisiert oder durch individuelles Engagement, treten Menschen für Veränderungen hin zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen im weitesten Sinne ein. Dies kann einmal geschehen in klassischen Organisationsformen des Verbandes, der Vereine oder in staatlichen Institutionen wie auch in informellen und neuen Formen der Organisation und Kooperation. In diesem Zusammenhang wären zum Beispiel auf kommunaler Ebene die zahlreichen Selbsthilfegruppen und Selbsthilfeprojekte zu erwähnen. Diese haben in der Vergangenheit immer wieder verdeutlicht, dass diese Formen von Engagement Betroffenen eine Stimme verleihen und so ein öffentliches Bewusstsein für ihre Bedürfnisse schaffen. Es ist jedoch zu betonen, dass es den ‚guten Ort‘ für gesellschaftliches Engagement nicht gibt.

Die Geschichte der Bundesrepublik hat allerdings deutlich vorgeführt, dass die Suche nach dem Gemeinwohl, trotz aller Bekundungen, ‚nur Gutes tun zu wollen‘, in einer pluralistischen Gesellschaft nicht widerspruchsfrei und spannungsreich ist. Gerade in der jüngeren Geschichte haben die ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘ eindrucksvoll gezeigt, dass die Vorstellungen über das Gemeinwohl revidierbar und erweiterbar sind. Was als Initiative einer Minderheit begonnen hat und zunächst auf Widerspruch und Ablehnung traf, wurde einige Jahre später als neuer Gemeinsinn in der Gesellschaft akzeptiert. Das heißt, die Suche nach dem Gemeinwohl ist ein offener Prozess. Im Umkehrschluss bedeutet das für Bündnis 90/Die Grünen, dass sich zivilgesellschaftliches Engagement nicht auf ein Handeln reduzieren sollte, das sich an traditionellen Vorstellungen von Gemeinwohlverpflichtung und Gemeinsinn orientiert. Diese Begriffe sind im Allgemeinen an eine konstruierte homogene Leitkultur geknüpft.

Dass die Suche nach dem Gemeinwohl ein offener Prozess bleibt, setzt Chancengleichheit voraus. Konkret heißt das, dass erstens allen hier lebenden Menschen unverkürzte zivile, politische und soziale Bürgerrechte eingeräumt werden. Zweitens, dass adäquate politische Gelegenheitsstrukturen geschaffen werden, so dass die Bürgerinnen und Bürger an dem politischen Willensbildungsprozess teilhaben können. Dann bedarf es drittens einer ausreichenden finanziellen Grundsicherung.

BürgerInnenrechte und BürgerInnenstatus

Im Hinblick auf die Frage, wie die von uns favorisierte ethnisch-pluralistische bzw. zivil-pluralistische Gesellschaft auf den Weg gebracht werden kann, muss die Angemessenheit des Zugangs zur BürgerInnenschaft neu überdacht werden. Denn leider ist der Bürgerstatus und somit zivilgesellschaftliches Engagement trotz rechtlicher Fortschritte (Staatsbürgerschaftsrecht) immer noch nationalstaatlich definiert. Diese Frage stellt sich aus unserer Sicht in aller Dringlichkeit, als die Mehrheitsgesellschaft beginnt, sich als multikulturelle Gesellschaft zu begreifen. Ebenso spielt der Zugang zur BürgerInnenschaft eine wichtige Rolle in der Auseinandersetzung um die Attraktivität des „Standorts Deutschland“. Außerdem ist festzustellen, dass die BürgerInnenschaft immer noch auf männliche erwerbstätige Lebenszusammenhänge zugeschnitten ist. Das heißt, junge Menschen, Frauen und Erwerbslose sind häufig benachteiligt und ausgeschlossen. Daher treten Bündnis 90/Die Grünen dafür ein, ähnlich wie bei institutionellen Rahmenbedingungen darauf zu achten, den rechtlichen Status an die Bedürfnisse der unterschiedlichen Zielgruppen anzupassen. Als best-practice-Beispiel ist die Integrationspolitik der Niederlande zu nennen. Sie ermöglicht MigrantenInnengruppen bei Entscheidungen, die sie und ihre Familien betreffen, aktiv mitzuwirken

Politische Gelegenheitsstrukturen erhöhen das „soziale Kapital“

Es hat sich immer wieder gezeigt, dass der Versuch, Veränderungen herbeizuführen, oft durch institutionelle, staatliche Barrieren, die vorherrschende politische Kultur und durch Machtkonstellationen, kurz durch politische

Gelegenheitsstrukturen, gehemmt und ausgebremst wird. An diesem Punkt wollen Bündnis 90/Die Grünen ansetzen. Zentral geht es uns in der Diskussion um bürgerschaftliches Engagement darum, politische Gelegenheitsstrukturen zu demokratisieren. Somit erkennen wir an, dass bis heute nicht alle Menschen auf Grund ihrer sozialen und ethnischen Herkunft, ihres Geschlechts, sowie auf Grund ihrer sexuellen Ausrichtung oder auf Grund ihrer ökonomischen Ressourcenausstattung gleichwertige Chancen besitzen, um auf vielfältige Art und Weise in das politische Geschehen eingreifen zu können. Gleichwertige Chancen im Zugang zum politischen Willensbildungsprozess sind allerdings die Voraussetzung dafür, auf gruppenspezifische wie individuelle Bedürfnisse aufmerksam machen zu können und gesellschaftliche Herausforderungen im Sinne der Bedürfnisse der Menschen zu lösen. In der politischen Praxis kann dies unter anderem auch bedeuten, benachteiligten Gruppen eine besondere Anerkennung und Unterstützung zukommen zu lassen. In diesem Sinne trägt das Erleben von Chancengleichheit zu sozialer Integration bei, indem sie die Gleichwertigkeit von Gruppen und Menschen in der Gesellschaft etabliert. Darüber hinaus schafft sie eine stabile Grundlage, das Vertrauen zwischen den Menschen zu erhöhen. Ferner wird Mitverantwortung erfahrbar gemacht. Man könnte auch sagen, dass sich durch eine Demokratisierung von politischen Gelegenheitsstrukturen das ‚soziale Kapital‘ erhöht.

Konkret heißt das für Bündnis 90/Die Grünen, Engagementhindernisse zu beseitigen, Aktivitätswünsche unterstützen zu helfen und Wege für Engagement frei zu machen und aufzuzeigen. Die Breite der von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Veränderungen oder Fortentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen kann aus grüner Sicht nur ein Katalog noch zu überarbeitender Vorschläge sein. Grundsätzlich bleibt es notwendig, die Auseinandersetzung mit den Veränderungen des Arbeitsmarktes und dadurch auch gesellschaftlichen Strukturen fortzuführen. Dabei bleibt die sinnstiftende Komponente freiwilligen Engagements als flexibler Prozess zu prüfen. Für die politischen Funktionsträger bedeutet das, rechtliche Rahmenbedingungen für Engagement zu schaffen, die den Bedürfnissen der unterschiedlichen Gruppen und Menschen entsprechen. Ältere Menschen zum Beispiel wollen oft ein sinnstiftendes Element in ihrem Leben, das dem Gemeinwohl dient, das aber eben auch Selbstverwirklichung bedeutet. Ihr rechtlicher Rahmen für diese Tätigkeit muss jedoch anders aussehen als der für junge Menschen, da sie zum Beispiel keine Rentenbeiträge mehr leisten müssen. Erwerbstätige Menschen hingegen brauchen ein fest verankertes Zeitbudget, um sich längerfristig und verantwortlich freiwillig engagieren zu können. Denn freiwilliges Engagement lässt sich nicht verordnen. Jedoch kann Engagementbereitschaft durch einen schlechten oder aber auch fehlenden Rahmen für verschiedenste Engagementformen erheblich ausgebremst werden. Vor allem im Zusammenhang mit der Frage um die Konversion des Zivildienstes und der damit einhergehenden Schaffung von Freiwilligendiensten gilt dies zu beachten. Gerade in dieser Debatte zeigen sich grundlegende Probleme auf, die ernst genommen werden sollten. Häufig wird beklagt, dass die Förderung von freiwilligem Engagement letztendlich nur dazu dient, dass der Staat wie die Unternehmer sich aus ihrer sozialen Verantwortung herausstehlen wollen, so dass kollektive Sicherheitssysteme ausgedünnt und reguläre Arbeitsplätze auf Grund von wirtschaftlichen Interessen durch freiwillige Arbeit ersetzt werden. Dies ist nicht im Interesse von Bündnis 90/Die Grünen. Auch halten wir es für bedenklich, wenn die Förderung von freiwilligem Engagement dazu benutzt wird, um tradierte korporatistische Arrangements zu stärken. Eine Stärkung solcher Arrangements würde letztendlich das Prinzip der demokratischen Wahlen relativieren. Folgerichtig müssen – parallel zu den rechtlichen Rahmenbedingungen – partizipatorische Verfahren (Volksentscheid, Volksbegehren) weiterentwickelt und ausgebaut werden. Darüber hinaus setzen wir uns für mehr Mitbestimmung und Gestaltungsrechte in Schulen, an den Universitäten, in den Betrieben, in den Kommunen und im Stadtteil ein. Dies kann allerdings nur gelingen, wenn bei den administrativen und politischen Institutionen eine Bereitschaft vorhanden ist, politische Macht abzugeben und Entscheidungskompetenzen auf neue Formen der Kooperation (z.B. Runde Tische) zu übertragen.

Finanzielle Grundsicherung

Wie schon oben erwähnt, bedarf Chancengleichheit einer ausreichenden finanziellen Grundsicherung aller Bürgerinnen und Bürger, so dass auch bis dato beteiligungsferne Gruppen/Menschen die Möglichkeit besitzen, sich freiwillig zu engagieren. Ähnlich wie bei den institutionellen Rahmenbedingungen ist auch hier darauf zu achten, dass sich diese Regelungen an den Bedürfnissen der Zielgruppen orientieren. In diesem Zusammenhang spielen auch die Unternehmer eine wichtige Rolle. Unternehmer haben nicht nur die Aufgabe, nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu handeln, sondern auch jenseits des unmittelbaren eigenen Nutzens. Denn Eigentum verpflichtet. Konkret kann das heißen, dass Unternehmen sich verstärkt in sozialen wie politischen Projekten engagieren. Dazu bedarf es aus Sicht von Bündnis 90/Die Grünen unter anderem einer weiteren Verbesserung und Förderung des Stiftungswesens wie einer Reformierung der zivilrechtlichen Regelung des Stiftungsrechts. Ferner muss eine erneute, öffentlich geführte Debatte über den Sinn, Zweck und Nutzen von ethischem Verhalten in Unternehmen geführt werden.

Fazit

Bündnis 90/Die Grünen wollen an diesen Punkten ansetzen. Dazu gehört die Stärkung einer Zivilgesellschaft, die sich auf die Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen von Menschen in unserer Gesellschaft einlässt, auch wenn sie nicht im Sinne der politischen Eliten und des etablierten politischen Systems sind. Dieser bottom-up-Ansatz setzt zum einen voraus, dass die staatliche Politik einer ständigen Kontrolle bedarf. Zum anderen muss staatliches Handeln Werte setzen, die anknüpfen an der Idee von einem Gemeinwesen, in dem Individuen selbstbestimmt handeln können. Dabei kann es hilfreich sein, sich der reichen Tradition von bürgerschaftlichem Engagement

beider deutscher Staaten bewusst zu werden. Wir unterstützen die Zivilgesellschaft – wohl wissend, dass sie weder planbar noch berechenbar ist.

Mitglieder der Enquete-Kommission aus der Fraktion der FDP: Abg. Gerhard Schüßler (Mitglied), Abg. Ernst Burgbacher (stellvertretendes Mitglied)

Liberales Leitbild zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements

Ein liberales Politikverständnis ist eng verknüpft mit den gesellschaftlichen Bewegungen, die es formen und prägen konnten. Ein philosophischer und politischer Denker wie Adam Smith hätte seine Ideen nicht entfalten können, wenn er nicht im England des 18. Jahrhunderts ein gesellschaftliches Umfeld gehabt hätte, das dabei war, sich wirtschaftlich und politisch zu emanzipieren. Entscheidendes Moment dieser Bewegung war, die Vorbestimmtheit des eigenen Lebens durch eine gottgegebene Ordnung in Frage zu stellen und selbst Verantwortung zu übernehmen. Auch wenn der Liberalismus die öffentliche Wohlfahrt grundsätzlich darin gewahrt sieht, dass alle ihre eigenen Interessen verfolgen, so darf keinesfalls übersehen werden, dass auch die Verantwortung des Einzelnen für das Gemeinwesen ihm wesensimmanent ist. Auch heute noch ist der Begriff der Verantwortung ein zentraler Begriff eines liberalen Weltbildes. Ehrenamtliches Engagement findet wie eh und je außerhalb staatlicher Regulierung durch private Selbstermächtigung und -organisation statt. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat allerdings der Staat zunehmend Bereiche dieses Engagements reguliert oder ganz an sich gezogen.

In seiner modernen Ausprägung als bürgerschaftliches Engagement ist freiwilliges und ehrenamtliches, d.h. unentgeltliches Engagement für das Gemeinwohl eine tragende und unverzichtbare Komponente einer freiheitlichen Gesellschaft. Die staatliche Regulierung von immer mehr Bereichen menschlichen Lebens hat sich als Irrweg erwiesen. Sie hat den Staat über die Grenze seiner Leistungsfähigkeit geführt und selbst in Verbindung mit einer starken Marktwirtschaft das kreative Potenzial und die Freiheit und Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger untergraben. Es gilt, die Selbstorganisation wieder zu einem entscheidenden Faktor der eigenen Lebensgestaltung und der politischen Ordnung zu machen. Viele heute noch vom Staat organisierte und regulierte Bereiche der Gesellschaft müssen in die Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden.

Bürgerschaftliches Engagement ist im Kern keine belastende Pflicht. Sich für die Gemeinschaft einzusetzen, macht Spaß und ist Voraussetzung für ein selbstbestimmtes, erfülltes Leben. Dabei dürfen und müssen persönliche Neigung und allgemeines Wohl zusammenkommen. Daher ist Engagement im Sport- oder Karnevalsverein, in Chören, Orchestern oder bei den Schützen genauso wichtig wie in der Feuerwehr, im Rettungsdienst, in der Kirchengemeinde, in der Jugendarbeit oder in Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen. Für die Gesellschaft entscheidend ist die Integration ihrer Mitglieder auch über selbst gewählte überschaubare Gemeinschaften, in denen sie an Entscheidungen partizipieren und soziales, demokratisches Verhalten erleben und einüben können und sind die Impulse, die dort entstehen und die für politische Prozessse unverzichtbar sind. Das hier aufgebaute soziale Kapital ist für den Erfolg des demokratischen Staatswesens unverzichtbar. Für das Geschenk von Zeit, Geld und Ideen, das über 20 Millionen Bürgerinnen und Bürger in dieser Form unserer Gesellschaft machen, müssen wir dankbar sein.

Dies kann die Politik dadurch würdigen, dass sie an die Bürgerinnen und Bürger Gestaltungsfreiräume zurückgibt. Aus liberaler Sicht ist zu begrüßen, daß sich die Enquete-Kommission den Begriff des „ermöglichenden Staates“ zu eigen gemacht hat. Wenn auch das deutsche Wort „ermöglichen“ gegenüber den englischen Begriffen „enabling“ oder „empowering“ zurückbleibt, so wird doch die Zielrichtung deutlich. Der Staat soll nicht dirigieren, soll nicht entscheiden, in welchen Feldern und Bereichen Engagement aktiviert wird. Er nimmt sich zurück und prüft, wo die Bürgerinnen und Bürger der Hilfe und Unterstützung tatsächlich bedürfen. Er hilft, ohne ihnen allerdings die Verantwortung aus der Hand zu nehmen.

Die deutlichsten Fingerzeige auf die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements wurden von ehrenamtlich engagierten Jugendlichen auf einer Dialog-Veranstaltung der FDP-Bundestagsfraktion am 25. Juni 2001 gegeben. Gerade die Warnungen vor einer Kommerzialisierung des Ehrenamtes und die Kritik an der ungenügenden Rolle, die Schulen im Zusammenhang mit ehrenamtlichem Engagement momentan spielen, haben die folgenden Prinzipien beeinflusst. Die folgenden Zitate stammen von Teilnehmern.

Für die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements sind aus liberaler Sicht folgende Prinzipien tragend:

– Unentgeltlichkeit und Selbstverantwortung

„In Gesprächen wird man sehr oft feststellen, dass sehr, sehr viele Menschen die Meinung vertreten, letztendlich tun wir das doch alles nur aus egoistischen Motiven. Es ist wichtig zu sehen, dass es diese Meinung gibt, von der ich felsenfest überzeugt bin, dass sie falsch ist.“ (Daniel Friedrich)

Die ureigenste Natur des Ehrenamtes liegt in der Unentgeltlichkeit. Motivation muss nicht unbedingt eine altruistische Regung sein, doch entscheidendes Moment ist das Tätigwerden für das Gemeinwohl. Dies schließt ein entgeltliches Tätigwerden aus. Diese Trennung sollte im Grundsatz beibehalten werden, selbst wenn die Aussicht auf Bezahlung einen Anreiz zum Engagement ausüben würde. Die empirischen Untersuchungen deuten im Gegenteil jedoch auf das äußerst geringe Gewicht monetärer Erwägungen für das bürgerschaftliche Engagement.

Bedeutung erlangen monetäre Aspekte nur dort, wo aus dem Engagement erwachsende Nachteile auszugleichen sind. In Zukunft muss darauf geachtet werden, dass diese rechtlichen Regelungen nicht künstliche Unterscheidungen schaffen oder gar den Grundsatz der Unentgeltlichkeit unterlaufen.

Die empirischen Untersuchungen zur Motivation von bürgerschaftlich Engagierten zeigen deutlich, dass eine durch ethische und religiöse Pflichten definierte Motivation abnimmt. Immer zentraler werden Vorstellungen, eigene Kompetenz und Verantwortung zu erfahren. Aus liberaler Sicht war diese Komponente schon immer wichtig, nur wird sie heute leichter zugestanden, da die Verbindlichkeit einer ausschließlich altruistischen Motivation im Schwinden ist. Die Untersuchungen zeigen deutlich, dass Kompetenz und Verantwortung nur zu erfahren sind, wenn Engagierte in ihrem Lebensumfeld etwas bewirken und Ergebnisse sehen können. Der Weg aus einem mit Instrumenten des Obrigkeitsstaates waltenden Wohlfahrtsstaat hin zu einem von Bürgerinnen und Bürgern selbst verantworteten Staat ist bei weitem schwieriger als es manche sehr optimistische Untersuchung vermuten ließe. An der Notwendigkeit dieses Weges ändert dies freilich nichts.

– Gleichwertigkeit und Freiheit des selbst verantworteten Engagements

„Es gibt eine Reihe junger Menschen, die sich gerne engagieren würden, aber halt kein Betriebswirtschaftsstudium absolvieren oder einen Volkshochschulkurs in Steuerrecht nehmen wollen, um einen Antrag auszufüllen.“ (Michael Hasselberg)

Freiraum zur Selbstgestaltung und Selbstverantwortung durch Bürgerinnen und Bürger bedeutet auch, dass der Staat die verschiedenen Formen des Engagements als gleichwertig anerkennen muss. Das traditionelle Vereinswesen, internationale Nichtregierungsorganisationen, lokale Bürgerinitiativen oder auch Protestbewegungen – unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung – treten mit gleichen Rechten in den gesellschaftlichen Diskurs ein und tragen durch Auseinandersetzung und im Wettstreit in der Summe zum Gemeinwohl bei. Dieser pluralistische Gemeinwohlbegriff, den auch die Enquete-Kommission für sich in Anspruch nimmt, zwingt den Staat zur Zurückhaltung. Die rechtlichen Strukturen zeigen allerdings ein historisch gewachsenes Ungleichgewicht aus einer Vielzahl politisch erkämpfter Einzelprivilegien. Die Gleichwertigkeit der unterschiedlichen Engagementformen muss gesellschaftlich akzeptiert und rechtlich umgesetzt werden.

Durch engmaschige Rahmenbedingungen und die Bindung von Unterstützung an detaillierte Auflagen zwingt der Staat bisher privates Engagement zur Angleichung an seine Verwaltungsstrukturen. Überall im Land werden „kleine Verwaltungen“ gezüchtet, obwohl Menschen sich unkompliziert und an der Sache orientiert engagieren möchten. Von diesen Fesseln muss bürgerschaftliches Engagement befreit werden.

– Erlernen von Verantwortung

„Würden Sie sagen, dass Schule ein wichtiger Ort ist, um bürgerschaftliches Engagement zu erfahren und einzuüben?“ (Rupert Graf Strachwitz) – „Wo denn sonst?“ (Oliver Kohmann)

Die empirischen Untersuchungen der Enquete-Kommission belegen eindrucksvoll, wie sehr bürgerschaftliches Engagement von der biografischen Prägung durch das Lernumfeld, insbesondere durch die Familie und das Bildungsniveau, beeinflusst wird. Wenn der gleiche Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement propagiert wird, dann darf das nicht ausschließlich in kompensatorischer Hinsicht verstanden werden. Aus liberaler Sicht muss bei der Erziehung und Ausbildung der Kinder und Jugendlichen begonnen werden. Es ist in diesem Fall die Verantwortung des Staates, dass alle Bürgerinnen und Bürger gleiche Startvoraussetzungen und ein möglichst optimales Bildungsniveau erhalten. Erst dann kann berechtigt die Forderung an die Bürgerinnen und Bürger herangetragen werden, selbst Verantwortung für sich und für das Gemeinwohl zu übernehmen.

Fokus der Erziehung und Ausbildung muss auch das Erlernen von Engagement und Verantwortung sein. Die Schule bietet sich als zeitlicher und räumlicher Kristallisationspunkt an, in dem Schüler entsprechend ihrem Alter in wachsender Eigenverantwortung ihr Engagement gestalten. Das Schulsystem muss sich wandeln. An den Schulen müssen Freiräume geschaffen werden, die in Kooperation mit Organisationen und Initiativen des dritten Sektors, aber auch in Anerkennung individueller Kreativität der Schülerinnen und Schüler ausgefüllt werden können. Das Engagement kann allerdings nicht verordnet werden, darf nicht als Zwang empfunden werden.

Aus liberaler Sicht bleibt festzuhalten, dass bürgerschaftliches Engagement zum Wesenskern einer Demokratie gehört und nicht etwa nur als Entlastung der öffentlichen Kassen gesehen werden darf oder als schöne Marginalie von Interesse ist. Bürgerschaftliches Engagement ist für eine offene Gesellschaft unverzichtbar. Seine Stärkung und Fortschreibung mit dem Ziel der engagierten Bürgergesellschaft ist daher politisches Anliegen von höchstem Rang.

Mitglieder der Enquete-Kommission aus der Fraktion der PDS: Abg. Dr. Klaus Grehn (Mitglied), Abg. Monika Balt (stellvertretendes Mitglied)

1.

Für die PDS ist es unverzichtbar, dass das Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement erweitert wird. Das betrifft insbesondere jene Formen, die sich in der Stärkung der Volkssouveränität über repräsentative Formen hinaus im aktiven Eingreifen in das politische Geschehen äußern – von Bürgerbegehren über soziale Bewegungen und Bürgerproteste bis hin zur Selbsthilfe sowie zur Koproduktion und Übernahme von vormals öffentlichen Aufgaben. Bürgerengagement soll mehr sein als nur eine gelegentliche Ergänzung repräsentativer Politik und weder als Alibi noch als wohlfeiler Lückenbüßer missbraucht werden, wenn öffentliche Leistungen gestrichen werden. Um eine solche Stärkung des Bürgerengagements zu ermöglichen, bedarf es

– eines entsprechenden politischen Gestaltungsraums, der gegenwärtig durch Privatisierungen und den neo-

liberalen Rückzugs der Politik eher geschrumpft wird. Übrig bleiben Kunden und Konsumenten, nicht aber Bürgerinnen und Bürger;

– einer Machtabgabe von öffentlichen Verwaltungen, Parlamenten und politischen Parteien, die noch allzu oft in „repräsentativem Absolutismus“ und durch bürokratisch-professionelle Bevormundung über die Bürger und an ihnen vorbei entscheiden. Eine gestärkte Bürgerschaft ist eine Quelle, die bessere und angemessenere Lösungen für öffentliche Belange erwarten lässt, unmittelbar demokratischen Zugewinn gegen Parteien- und Politikverdrossenheit ermöglicht, den sozialen Zusammenhalt stärkt und jenes Vertrauen und Selbstvertrauen steigert, das auch für die ökonomische Entwicklung (Stichwort Sozialkapital) zunehmend als zentral angesehen wird;

– einer weitaus stärkeren ökonomischen, sozialen und politischen Unterstützung, einer verbesserten öffentlichen Infrastruktur und nicht zuletzt des Abbaus von Engagementhindernissen.

Gestärktes bürgerschaftliches Engagement bietet auch eine demokratische Perspektive für eine Eindämmung von Korruption und Ämterpatronage, die das politische Vertrauen in der Bundesrepublik zunehmend erschüttern. Gegen die Verlagerung von Entscheidungen in kleine Machtzirkel, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit – meist selbst an der Mitgliedschaft der sich tragenden Parteien vorbei – agieren, garantiert Bürgerbeteiligung mehr Transparenz und Öffentlichkeit, noch immer die wichtigste Prävention gegen Machtmissbrauch.

Zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements im politischen Prozess bedarf es einer veränderten Staatlichkeit. Das Leitbild des „ermöglichenden Staats“ erfordert, bürgerschaftliches Engagement in den alltäglichen politischen Routinen zu verankern. So z.B.

– in der Aufgabenkritik und Aufgabenerfüllung staatlicher Politik

– bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und den Förderrichtlinien der öffentlichen Hand

– in den Kooperationsformen mit freien Trägern und privaten Anbietern

– in der Ausgestaltung staatlicher Einrichtungen (Schulen etc.) und Dienste

– in der Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Aus Sicht der PDS bedeutet „Ermöglichung“ nicht, gelegentlich einige Spielwiesen für unentwegt Engagierte einzurichten, sondern eine Neuorientierung des politischen Prozesses insgesamt, dessen zentrale Akteure eine engagierte Bürgerschaft nicht länger als Störung oder Problem wahrnehmen, sondern als demokratische Chance begreifen.

Da bürgerschaftliches Engagement seine größten Möglichkeiten in lokalen Zusammenhängen hat, setzt seine Stärkung eine entsprechende Gewichtsverlagerung im Aufbau der Staatsorganisation voraus. Unabdingbar ist eine Stärkung der kommunalen Ebene. Die gilt für die kommunalen Handlungskompetenzen und Zuständigkeiten ebenso wie für die Finanzausstattung der Kommunen. In den aktuellen Debatten über eine Neuordnung des Föderalismus in der Bundesrepublik und einer Reform der EU und anderer internationaler wie transnationaler Organisationen (Vereinte Nationen, Weltwährungsfonds, Welthandelsorganisation, Weltbank etc.) wie die über eine neue Finanzverfassung gilt es, der bürgerschaftlichen Perspektive Priorität einzuräumen. Wird dies versäumt, muss jeder Versuch zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements zur Enttäuschung der Ermutigten führen. Schon heute haben wir das größte Engagement auf der politischen Ebene mit dem geringsten Handlungsspielraum und den kleinsten Finanzspielräumen – mit entsprechender Fluktuation und Frustration.

2.

Bürgerschaftliches Engagement lebt von garantierten Bürgerrechten. Die jüngsten Erfahrungen im Umgang mit Krieg und Terror zeigen, dass gerade in dramatischen Situationen und bei lebenswichtigen Fragen die Neigung groß ist, Bürgerrechte im Namen der inneren und äußeren Sicherheit zur Disposition zu stellen. Geheimdiplomatie, Bündnisräson und Propaganda treten an die Stelle öffentlicher Debatte. Staatsschutz, Polizeibefugnisse und Geheimdienste werden gestärkt und die Rechte der Bürgerinnen und Bürger, der Nicht-Deutschen zumal, wie in den Schily-Katalogen kräftig beschnitten. All dies sind keine Beiträge zu einer lebendigen und selbstbewußten Bürgergesellschaft, sondern verstärken im Gegenteil die gerade in Deutschland so übermächtigen etatistischen Traditionen.

3.

Aus der Sicht des bürgerschaftlichen Engagements ist es notwendig, die These vom „ermöglichenden Staat“ so zu untersetzen, dass nicht zuletzt die sozial-ökonomischen Voraussetzungen des Bürgerschaftliches Engagements für alle Bürgerinnen und Bürger zu schaffen sind. Wie diese Voraussetzungen im einzelnen aussehen sollten, ist selbst in einem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu ermitteln. Dass dazu eine soziale Grundsicherung gehört, damit bürgerschaftliches Engagement nicht eine Sache derer bleibt, die es sich leisten können bzw. keine andere Chance mehr sehen, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Auch wenn ein schneller Umbau der vorhandenen sozialen Sicherungssysteme in Richtung einer allgemeinen Grundsicherung („Existenzgeld“) nicht in Aussicht steht, gilt es in einem ersten Schritt, angemessene soziale Garantien für besonders benachteiligte Gruppen zu schaffen bzw. zu stärken.

Die PDS fordert deshalb für Bürger in besonderen Lebenslagen – wie Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Alleinerziehende, Behinderte und Senioren die Schaffung von diesen Lebenslagen angemessenen Bedingungen. Eine wesentliche Maßnahme dafür ist die Einführung einer sozialen Grundsicherung und der Ausbau der In-

formations- und Beteiligungsrechte für diese Gruppen sowie die Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement etwa bei der Bewerbung um Lehrstellen oder Arbeitsplätzen.

4.

Die PDS hält es für notwendig, sich von der Vorstellung zu verabschieden, dass Bürgerschaftliches Engagement nichts kosten darf. Sowohl die Ausweitung des Niedriglohnbereichs als auch die notwendige Qualifizierung der Engagierten erfordern zusätzliche finanzielle Absicherungen, weil sonst bürgerschaftliches Engagement von einer großen Zahl der Bürgerinnen und Bürger nicht realisiert werden kann.

5.

Die PDS hält es für notwendig, bei der Betrachtung des Wechselverhältnisses von bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit in stärkerem Maße auf die Schaffung von Bedingungen für das bürgerschaftliche Engagements von Arbeitnehmern zu orientieren. Dies gilt zunächst für die Erwerbsarbeit als prägender Lebensbereich, der selbst der demokratischen Beteiligung und Mitgestaltung bedarf. Bürgerschaftliches Engagement darf nicht an den Werktoren halt machen. Gerade weil heute in Büros, Labors und Forschungsabteilungen wichtige Weichenstellungen für die gesellschaftliche Entwicklung getroffen werden, kommt es darauf an, die Bürgerrechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu stärken. Betriebliche Mitbestimmung ist zudem eine wichtige Erfahrungsquelle für Bürgerengagement außerhalb der Erwerbsarbeit. Nicht zuletzt geht es darum, für Arbeitsbedingungen – von den Arbeitszeiten bis zu Freistellungsregelungen – zu sorgen, die bürgerschaftliches Engagement außerhalb der Erwerbsarbeit ermöglichen. Dies ist gerade angesichts der steigenden Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen unverzichtbar. Bürgerschaftliches Engagements von Unternehmen im Sinne eines demokratisch verstandenen „corporate citizenship“ ist daran zu messen, wie weit es über die gelegentliche Spendenbereitschaft der Unternehmensführung hinaus auch die betriebliche Stärkung der Möglichkeiten einschließt, dass sich die Beschäftigten bürgerschaftlich engagieren können.

6.

Die PDS fordert einen produktiveren Umgang mit den Strukturen bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Bundesländern. Das gilt insbesondere für jene Bereiche, in denen sich neue Formen des Zusammenwirkens von bürgerschaftlichem Engagment, sozialer Ökonomie, öffentlicher Beschäftigung und sozial gemeinnützigen Einrichtungen herausgebildet haben und der unstrittig zu positiven sozialen und ökonomischen Effekten im Sinne von „sozialem Kapital“ und „Sozialvermögen“ geführt haben. Gerade die Situation in den neuen Bundesländern zeigt, dass ein flexibler und produktiver Umgang zwischen Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, öffentlich geförderter Beschäftigung und ehrenamtlichem Engagement möglich ist. Viele Projekte sind in solchen Kombinationen innovativer, als dies die vorherrschende strikte Abgrenzung zwischen diesen Bereichen und die einseitige, oft völlig unrealistische Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt wahrhaben will. Entsprechende Barrieren gilt es vor allem da abzubauen, wo aus bürgerschaftlichem Engagement selbst Beschäftigungschancen erwachsen.

A6. Resümee: Akzentsetzungen der Enquete-Kommission

Der Deutsche Bundestag hat die Arbeit der Enquete-Kommission unter den Leitbegriff des bürgerschaftlichen Engagements gestellt. Engagement überwindet zunächst die Gleichgültigkeit in privaten, beruflichen, gesellschaftlichen und politischen Angelegenheiten. Es hat aber eine weit größere Bedeutung. Bürgerschaftliches Engagement schafft nicht nur persönliche Zufriedenheit, sondern trägt in seinen vielfältigen Formen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zu einem Klima des Vertrauens bei. Die Enquete-Kommission will mit ihrem Bericht zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und insgesamt zur Weiterentwicklung der Bürgergesellschaft beitragen. Grundlage dafür bilden eine Bestandsaufnahme, Analyse und Bewertung der gegenwärtigen Situation. Die Enquete-Kommission hat aber auch den Auftrag, aus der Analyse und Bewertung des Bestehenden eigene Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. Das erfordert eigene Akzentsetzungen – Orientierungshilfen bei der Darstellung einer teils wohlbekannten, teils aber auch neuen Landkarte der Bürgergesellschaft. Zum Abschluss des einleitenden Teils sollen die vier wichtigsten darin enthaltenen Akzentsetzungen, die für den Bericht insgesamt maßgeblich sind, noch einmal hervorgehoben werden:

- ein qualifizierter Begriff bürgerschaftlichen Engagements,
- Bürgergesellschaft als Bezugsrahmen,
- beteiligungsfreundliche Institutionen,
- Engagementförderung als Querschnittsaufgabe.

Ein qualifizierter Begriff von bürgerschaftlichem Engagement

Der Begriff „bürgerschaftliches Engagement“ wird vielfach als Ober- und Sammelbegriff für die vielfältigen Formen des Engagements benutzt. In der Tat ist bürgerschaftliches Engagement auch für die Enquete-Kommission mehr als jener Teil des Engagements, der in der Form des Ehrenamts ausgeübt wird: Die Beteiligung an spontanen Hilfeaktionen kann dazu gehören und auch Spenden können eine Form bürgerschaftlichen Engagements sein. In welchem Maße verschiedene Formen des Engagements „bürgerschaftlich“ sind, hängt vor allem davon ab, inwieweit die jeweils Agierenden in ihrer Eigenschaft als Bürgerin oder Bürger handeln und von dorther motiviert sind, Öffentlichkeit herzustellen und Verantwortung im öffentlichen Raum zu übernehmen. Mitverantwortung für das politische Gemeinwesen kann sich dabei auch aus Traditionen und Verpflichtungen im Rahmen der lokalen Bürgerschaft speisen. Es liegt nahe, bei bürgerschaftlichem Engagement in diesem Sinne an die Mitwirkung in politischen Parteien und Organisationen sowie an un-

terschiedliche Arten politischer Beteiligung zu denken. Tatsächlich ist bürgerschaftliches Engagement aber nicht auf solche Ansätze politischen Handelns im engeren Sinne beschränkt. Engagement und Betroffenheit als Mitbürger kann auch bei vielen anderen Formen freiwilliger Aktivitäten eine mehr oder minder große Rolle spielen, ja mitunter sogar maßgeblich sein. Auch in Freizeit, Sport und Geselligkeit können sich freiwillige, gemeinschaftsbezogene Aktivitäten zum bürgerschaftlichen Engagement verdichten. Sie tragen einen bürgerschaftlichen Charakter, insoweit sie eine Gelegenheit dafür bieten, die für das Zusammenleben in der Demokratie so wichtigen Tugenden wie Verantwortung, Toleranz, Solidarität und Rücksichtnahme einzuüben. Bürgerschaftliches Engagement ist also grundsätzlich nicht an einen besonderen Bereich oder spezielle (politische, soziale) Aufgaben gebunden, sondern es ist mit Einstellungen und Orientierungen verknüpft – etwa mit Mitverantwortung für andere und Sensibilität für Anforderungen des Gemeinwesens. Ein qualifizierter Begriff bürgerschaftlichen Engagements erlaubt es schließlich auch, Kritik an solchen Formen des Engagements zu üben, die im Namen der eigenen Anliegen und Gemeinschaften ihre Verpflichtungen gegenüber Bürgerschaft und Gemeinwohl aus dem Blick verlieren. Hiergegen sind politisches Engagement und soziale Interessenvertretung ebensowenig gefeit wie eine nach dem St. Florians-Prinzip handelnde Bürgerinitiative.

Bürgergesellschaft als Bezugsrahmen

Wer die Vielfalt bürgerschaftlichen Engagements in den Blick nimmt, gerät leicht in die Gefahr, sich in Einzelbefunden zu verlieren. Die Enquete-Kommission wählt das Leitbild der Bürgergesellschaft als übergreifenden Bezugsrahmen: Bürgergesellschaft beschreibt ein Gemeinwesen, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der politischen Demokratie selbst organisieren und auf die Geschicke des Gemeinwesens einwirken können. Im Spannungsfeld von Markt, Staat und Familie wird Bürgergesellschaft überall dort sichtbar, wo sich freiwillige Zusammenschlüsse bilden, wo Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten genutzt werden. Die Enquete-Kommission zählt dabei nicht nur Vereine, Verbände, Stiftungen, Religionsgemeinschaften und kleine, informelle Initiativen zur Bürgergesellschaft, sondern bezieht auch staatliche Institutionen, Gewerkschaften und Wirtschaftsunternehmen mit ein, soweit sie – bei aller Eigenständigkeit als Partner und Gegenüber – der Bürgergesellschaft verpflichtet sind.

Oft fehlt es heute aber an „Bürgersinn“, an Möglichkeiten oder auch an der Bereitschaft, gemeinsam zu handeln. Vielfach werden private Interessen rücksichtslos durchgesetzt, anstatt ihre Berechtigung argumentativ zu vertreten. Angesichts dessen bezeichnet der Begriff der „Bürgergesellschaft“ immer auch ein Spannungsverhältnis zwischen der empirischen Beschreibung bestehender gesellschaftlicher Gegebenheiten und der Formulierung eines normativen Entwicklungsziels: „Bürgergesellschaft“ ist nicht einfach eine Zustandsbeschreibung, sondern immer auch eine Reformperspektive, eine konkrete Utopie der Stärkung von Selbstorganisation, Eigenverantwortung und Bürgerbeteiligung. In einer politischen Demokratie und pluralistischen Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland sind die wesentlichen Grundlagen und Elemente einer Bürgergesellschaft vorhanden – aber sie bedürfen der Pflege und sie sind vielerorts ausbau- und verbesserungsfähig[20].

Beteiligungsfreundliche Institutionen

Den Entwicklungsstand der Bürgergesellschaft und einer Kultur bürgerschaftlichen Engagements allein an der Zahl der Engagierten zu messen, greift ebenso zu kurz wie eine Engagementförderung, die sich allein auf den rechtlichen Status und die Absicherung einzelner engagierter Personen konzentriert. Genauso wichtig ist die Beteiligungsfreundlichkeit von Institutionen und freiwilligen Vereinigungen. Damit sind Vereine und Verbände, aber auch öffentliche Einrichtungen in staatlicher, kommunaler oder freier Trägerschaft gemeint, die sich darauf verstehen, Ressourcen von Engagement und Beteiligungsbereitschaft aufzugreifen. Sie nutzen dieses soziale Kapital – auch durch die Sensibilisierung für Potenziale der Mitgestaltung und Mitbestimmung. Über Chancen bürgerschaftlichen Engagements entscheidet also auch die weitere Entwicklung von Vereinen, Verbänden und Einrichtungen im öffentlichen Bereich und der Weg der Modernisierung, der hier gewählt wird. Unternehmensverbände und Gewerkschaften entscheiden z.B. so oder so über die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Familie und bürgerschaftlichem Engagement mit. Potenziale der Mitwirkung können sich ohne die Kooperationsbereitschaft von Institutionen, ohne Partnerschaften und Netzwerke nur schwer entfalten. Öffentliche Einrichtungen wie Schule oder Kindergarten schließlich können vor allem dann einen besseren Zugang zu den verschiedenen Formen und Potenzialen von Engagement finden, wenn sie sich gegenüber ihrem lokalen Umfeld öffnen.

Engagementförderung als Querschnittsaufgabe

Die oft zitierte Aufgabe der „Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen“ für bürgerschaftliches Engagement wird vielfach gleichgesetzt mit umfangreicherer finanzieller Förderung, mit der Verbesserung des rechtlichen Status der Engagierten und der Bereitstellung zusätzlicher Infrastrukturen etwa in der Form von Freiwilligenagenturen u.Ä. Diese Sichtweise greift zu kurz. Bestandsaufnahme und Perspektiven zielen darüber hinaus auf Fragen der Förderung von Engagement als Querschnittsaufgabe, die die Kultur der Politik, des gesellschaftlichen Lebens und der Wirtschaft insgesamt betreffen. Wie ernst es staatlicher Politik und Verwaltung mit der Förderung von Engagement ist, muss sich vor allem daran erweisen, welchen Stellenwert sie ihm in ihren Konzepten und Leitbildern für zentrale Lebens- und Politikbereiche – wie z.B. Wohnen, Kultur, Stadtentwicklung, Schule und Bildung – einräumen. Die Enquete-Kommission hat deshalb in ihrem Bericht eine Vielzahl von Lebens- und Politikbereichen angesprochen, in denen die

[20] Vgl. dazu Anhang 1: Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Roland Roth.

Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements und einer Politik, die diese Möglichkeiten bewusst zu nutzen und fördern sucht, besonders deutlich werden.

Die genannten vier Akzentsetzungen prägen die Darstellung des Kommissionsberichts. Der Leitbegriff der Bürgergesellschaft räumt dem Engagement eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Gesellschaft ein; er verbindet sich mit einem Begriff des bürgerschaftlichen Engagements, der bei der Entwicklung von Engagement die Rolle von Motiven wie Bürgersinn, Mitverantwortung und Gemeinwohlorientierung unterstreicht. Wichtig für die Umsetzung dieses Leitbilds sind nicht nur das Werben für mehr individuelles Engagement, sondern die beteiligungsorientierte Gestaltung von Institutionen und Organisationen. Engagementförderung und die Verbesserung von Rahmenbedingungen und Infrastrukturen können folglich nicht einfach an spezielle Beauftragte oder Agenturen delegiert werden, so wichtig diese im Einzelnen auch sein mögen. Es geht um eine Querschnittsaufgabe. Letztlich geht es um das Bild, das sich die Gesellschaft von ihrer Zukunft macht.

B Bürgerschaftliches Engagement: Bestandsaufnahme, Analyse, Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Der nun folgende Teil B erschließt die Qualität und die Rolle des bürgerschaftlichen Engagements von den in Kapitel A2.5. erläuterten drei Problembezügen her und arbeitet spezifische Entwicklungsperspektiven und den Handlungsbedarf zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements heraus. Somit wird das bürgerschaftliche Engagement in diesem Teil aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet: aus der Perspektive der Bürgergesellschaft (B1.), der Erwerbsarbeit (B2.) sowie des Sozialstaates (B3.). In diesen drei Abschnitten geht es jeweils zunächst um die Analyse des besonderen Zugangs und sodann um die Untersuchung von ausgewählten Handlungsfeldern einschließlich der Erarbeitung entsprechender Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen. Die Auswahl der Handlungsfelder erfolgt dabei nach der Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements. Diese Auswahl war nötig, da eine fundierte flächendeckende Bestandsaufnahme und Analyse aller Handlungsfelder in der Zeit, die der Enquete-Kommission zur Verfügung stand, nicht möglich war. Somit gibt es bewusst Lücken in diesem Bericht – viele Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen jedoch lassen sich auch auf die hier nicht direkt behandelten gesellschaftlichen Bereiche übertragen. Die Zuordnung der Handlungsfelder zu den Teilen des Berichts begründet sich sowohl in deren je spezifischer Perspektive als auch in deren Gewichtung durch die Enquete-Kommission: So lässt sich z.B. das Handlungsfeld „Sport“ sowohl aus dem Blickwinkel der Bürgergesellschaft als auch aus dem des Sozialstaates analysieren. In Abwägung der Bedeutung des Sports für beide Untersuchungsperspektiven hat sich die Enquete-Kommission hier für die Zuordnung zum Teil B1. „Bürgerschaftliches Engagement und Bürgergesellschaft“ entschieden.

Das Konzept des folgenden Teils wird bei der Entwicklung von Handlungsempfehlungen eine Zweigleisigkeit aufweisen, die für die gesamte Arbeit der Enquete-Kommission kennzeichnend ist: Handlungsempfehlungen werden zum einen im engen Bezug zu konkreten Feldern entwickelt, in denen bürgerschaftliches Engagement stattfindet. Zum anderen werden Handlungsempfehlungen quer zu diesen Bereichen systematisiert und auf unterschiedliche Handlungsebenen bezogen – auf die engagierten Individuen, die Vereine/Verbände/Netzwerke/Unternehmen sowie die Gesellschaft. Wenn es bei dieser Zweigleisigkeit zu Wiederholungen von Handlungsempfehlungen kommt, so ist dies bewusst gewollt – macht doch erst der Bezug der Empfehlungen auf konkrete Handlungsfelder deutlich, was es praktisch heißt, bürgerschaftliches Engagement gesellschaftlich anzuerkennen und zu ermöglichen.

B1. Bürgerschaftliches Engagement und Bürgergesellschaft

Bürgerschaftliches Engagement entfaltet sich heute in einer Vielfalt von Ausdrucks- und Organisationsformen. Diese sind sämtlich auf die Vision der Bürgergesellschaft gerichtet, gleich ob sie dieses Ziel ausdrücklich im Auge haben oder indirekt durch ihr Engagement zu seiner Realisierung beitragen.

Um die Vielfalt der Bürgergesellschaft strukturiert darzustellen, sind die folgenden Ausführungen in zivilgesellschaftliche „Ausdrucksformen“ und „politisch-institutionelle Rahmenbedingungen“ gegliedert. Beide Teile sind komplementär aufeinander bezogen; denn bürgerschaftliches Engagement ist eine Aktivität, die von den Bürgerinnen und Bürgern selbst ausgeht und sich in vielfältigen Organisationsformen und Handlungsfeldern ausdrückt. Es findet aber auch in einem Raum statt, der durch politische und institutionelle Bedingungen geprägt ist. An die jeweilige Analyse schließen sich spezifische Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven an. Sie haben sowohl die Weiterentwicklung der Bürgergesellschaft insgesamt als auch die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in bestimmten Teilbereichen zum Ziel.

Die Auswahl der Handlungsfelder, die die Enquete-Kommission im Teil B1. getroffen hat – Sport, Kultur, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Umwelt und Lokale Agenda 21 und Soziales – beruht auf folgenden Überlegungen. Es sind zum einen Bereiche, die traditionell durch bürgerschaftliches Engagement geprägt sind und die zum anderen als neues wichtiges Handlungsfeld hinzugekommen sind. In den Bereichen des gesellschaftlich-sozialen Engagements – Sport, Kultur, Kirche und Religionsgemeinschaften, Soziales und Umwelt – wird das für die Lebendigkeit der Bürgergesellschaft unerlässliche soziale Kapital gepflegt und erneuert. Hier sind vielfältige Motive der Engagierten vorherrschend, die alle – in direkter oder indirekter Weise – zu unterschiedlichen, aber unverzichtbaren Beiträgen zum Gemeinwohl führen.

Im Bereich des engeren politisch-sozialen Engagements ist die Beziehung des Engagements zum Gemeinwohl direkter. Hier sind die Begriffe der bürgerschaftlichen Kompetenz und des Pflichtbewusstseins ein kritisches Korrektiv gegenüber partikularen Orientierungen in Vereinen, Wirtschafts- und Sozialverbänden. Politisches Engagement findet sich sowohl in den konventionellen Formen (Parteien, Gewerkschaften) als auch in den neuen und unkonventionellen Formen (Bürgerinitiativen, Themenanwaltgruppen etc.). Hier, wie auch in vielen anderen Handlungsfeldern, geht es um die für eine demokratische politische Kultur wichtigen Bürgertugenden der zivilen Konflikt- und Diskursfähigkeit. Bürgerinnen und Bürger verfügen heute im politischen Bereich über ein erweitertes Handlungsrepertoire und ein gestiegenes Kompetenzbewusstsein. Dies ist ein unerlässliches Potenzial einer entwicklungsfähigen Bürgergesellschaft. Dennoch gilt es, noch bestehende Zugangsbarrieren abzubauen, um engagementbereiten Bürgerinnen und Bürgern zu helfen, politisch aktiv zu werden.

Die Bürgergesellschaft besteht aus vielen verschiedenen Gruppen, die über unterschiedliche Ressourcen (Bildung, Einkommen, sozialer Status etc.) und unterschiedliche Mengen an sozialem Kapital verfügen. Aus dieser ungleichen Ressourcenverteilung entsteht gesellschaftliche Ungleichheit. Es gibt auch eine ungleiche Verteilung des bürgerschaftlichen Engagements bei den sozialen Gruppen – dies haben empirische Untersuchungen ergeben (vgl. Kapitel A2.1.) Die Enquete-Kommission hat sich daher entschieden, bestimmte soziale Gruppen – Frauen und Männer, Kinder und Jugendliche, Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten – auszuwählen und die besonderen Bedingungen zu analysieren, die diese Gruppen für bürgerschaftliches Engagement vorfinden.

In den neuen Bundesländern findet sich das bürgerschaftliche Engagement, auf Grund unterschiedlicher Gründe, in einer besonderen Lage. Die Engagementquote ist im Vergleich zu den alten Bundesländern niedriger. Es gab während der Herrschaft der SED immer auch individuelles Engagement in besonderen Ausdrucksformen: in Freundeskreisen, Gesprächsgruppen und nicht zuletzt in den Kirchen. Gegenwärtig ist die Lage dadurch gekennzeichnet, dass Organisationen in den neuen Bundesländern weniger Mitglieder haben und kaum Milieubindung aufweisen, die Vereine aber die Hauptträger bürgerschaftlichen Engagements sind. Insgesamt wird die Situation vieler bürgerschaftlich Engagierter in Ostdeutschland durch die hohe Arbeitslosigkeit geprägt, wodurch vielfach die Grenzen zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit verwischt werden. Hier hilft keine vorschnelle Übertragung von Modellen, die sich im „Westen“ bewährt haben.

Aus der Perspektive des bürgerschaftlichen Engagements ist festzustellen, dass sich die Bürgergesellschaft nicht in der Summe der engagierten Individuen erschöpft. Hinzutreten muss die Perspektive der organisierten Bürgergesellschaft, die sich wesentlich durch die Fähigkeit zur Selbstermächtigung und Selbstorganisation auszeichnet. Diese Fähigkeit hängt aber von bestimmten Bedingungen ab. Hierbei spielen Traditionen eine Rolle, rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen sowie auch die Bereitschaft und die Kompetenz, solche Organisationen zu gründen, ihnen beizutreten und sich in ihnen zu engagieren. Es müssen daher die organisatorischen Formen der nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Vereinigungen betrachtet werden. Denn durch diese Zusammenschlüsse wird individuelles bürgerschaftliches Engagement erst sichtbar, gewinnt eine Stimme in der Öffentlichkeit und kann seine gesellschaftspolitische Bedeutung kenntlich machen. Vereine, Verbände, Stiftungen, Selbsthilfegruppen, Initiativen und Freiwilligendienste haben noch eine darüber hinausgehende Bedeutung. Sie verleihen dem individuellen Engagement Dauerhaftigkeit und Stabilität, wenn nach der ersten Euphorie und den ersten Enttäuschungen die Motivation für ein Weitermachen schwindet. Besondere Bedeutung gewinnen die Organisationen in einer Zeit, in der Engagement als lebenslange Bindung an eine bestimmte Institution seltener wird und im Gegenzug das temporäre Engagement zunimmt, das zudem den eigenen biografischen Gegebenheiten entsprechen soll (biografische Passung). Für die Bürgergesellschaft wird zum einen der „organisierte Bürger“ (Habermas 1992) zunehmend wichtiger, zum anderen aber auch die Organisationen selbst. Sie müssen den Bedürfnissen der bürgerschaftlich Engagierten entgegenkommende Organisationsstrukturen ausbilden (institutionelle Passung).

Freiwillige Organisationen der Bürgergesellschaft sind darüber hinaus wichtig, weil sie zur Bildung des sozialen Kapitals beitragen. Sie schaffen und stabilisieren soziale Beziehungen und Netzwerke, die sowohl für die Lebendigkeit der Demokratie als auch für wirtschaftliches Wohlergehen bedeutsam sind. In diesen sozialen Netzen, die durch Vereine, Initiativen, Stiftungen und Selbsthilfegruppen etc. geschaffen werden, werden zivilgesellschaftliche Tugenden und Gemeinschaftsorientierungen eingeübt, die für eine Bürgergesellschaft unverzichtbar sind. Diese Organisationen sind Schulen der Demokratie.

Medien und eine funktionierende Öffentlichkeit sind für eine lebendige Bürgergesellschaft unverzichtbar. Vor allem im Bereich der Informations- und Beteiligungsrechte gilt es, politische Entscheidungsprozesse offen und transparent zu gestalten und die Chancen der neuen Kommunikationstechnologien zu nutzen. Alle Formen der politischen Partizipation und auch das themenanwaltschaftliche Engagement leben vom Zugang zur Öffentlichkeit. Zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit geht über das massenmediale Verständnis dieses Begriffs hinaus. Bürgerinnen und Bürger benötigen Informationen, um ihre politischen Beteiligungsrechte wahrnehmen zu können sowie die Möglichkeit der öffentlichen Äußerung eigener Beiträge und Argumente, d.h. zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit muss nicht nur die Informationsfunktion erfüllen, sie hat darüber hinaus auch eine Artikulationsfunktion. Bedeutsam wird die doppelte Funktion von Öffentlichkeit, wenn es um die Nutzung der neuen Medien für bürgerschaftliches Engagement geht. Hier wird es wichtig, dass die Sendekanäle, über die Bürgerinnen und Bürger sich artikulieren, ebenso breit sind wie die Empfangskanäle, die der Information vorbehalten sind.

Die Bedeutung, die bürgerschaftliches Engagement in der Bürgergesellschaft hat, drückt sich auch darin aus, welche Wertschätzung und Anerkennung den Engagierten zu Teil wird. Ziel dabei ist es, eine Anerkennungskultur zu entwickeln, in der Institutionen und Entscheidungsträger die Wertschätzung des Engagements zum Ausdruck bringen. Neben der traditionellen Form der Ehre gibt es heute andere vielfältige Formen der Anerkennung, die sich nach den Bedürfnissen der Engagierten richten. Wertschätzung und Anerkennung kommen auch darin zum Ausdruck, welche Aufmerksamkeit der Qualifizierung bürgerschaftlich Engagierter und dem Erlernen des bürgerschaftlichen Engagements entgegengebracht wird. Die Weiterbildung bürgerschaftlich Engagierter bedarf eines Angebots seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen und staatlicher Institutionen. Die Fähigkeit, sich bürgerschaftlich zu engagieren, wird nicht automatisch weitergegeben. Deshalb ist es notwendig, dass in der Bürgergesellschaft die zivilgesellschaftlichen Tugenden eingeübt und erlernt werden.

Bürgerschaftliches Engagement kann sich aber nur entfalten, wenn auf den unterschiedlichen Ebenen der Politik

– Kommune, Land, Bund, EU – die institutionellen Rahmenbedingungen auch entsprechend gestaltet sind. Diese können durch bürgerschaftliches Engagement im Bereich der Politik selbst beeinflusst werden.

Den Bürgerinnen und Bürgern stehen heute vielfältige Möglichkeiten der politischen Beteiligung offen. Es ist ein wachsender Partizipationsbedarf zu verzeichnen, der auf ein gestärktes staatsbürgerliches Selbstbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger schließen lässt.

Da bürgerschaftlich Engagierte sich vor allem in ihrem lokalen Umfeld betätigen, sind die Kommunen die bevorzugten Adressaten, wenn es um neue und erweiterte Formen der politischen Beteiligung geht. Hier sind direktdemokratische Beteiligungsrechte leichter umzusetzen und hier gibt es mit der „Bürgerkommune" ein neues Leitbild, das ganz unterschiedliche bürgerschaftliche Aktivitäten auf ein Ziel hin bündeln kann.

Aber auch die Landes- und die Bundesebene sind für bürgerschaftliches Engagement bedeutsam. Hier werden Rahmensetzungen vorgenommen, die bürgerschaftliches Engagement erleichtern – oder aber auch erschweren können. Während es auf der Landesebene vor allem um die Förderung von Infrastruktureinrichtungen und Netzwerken geht, ist der Bund beispielsweise für steuerrechtliche Rahmensetzungen und die Finanzierung von Modellprojekten und innovativen Vorhaben zuständig. Auf allen drei Ebenen geht es darum, die Verwaltung zu modernisieren, bürgernäher zu gestalten und für die Anliegen und Probleme bürgerschaftlich Engagierter und zivilgesellschaftlicher Organisationen zu sensibilisieren.

Bürgerschaftliches Engagement macht vor nationalen Grenzen nicht Halt. Akteure der Bürgergesellschaft wie Parteien, Verbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und Bürgerinitiativen sind heute auf der europäischen und transnationalen Ebene präsent. Sie versuchen auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung von internationalen Regimen Einfluss zu nehmen.

Auf allen Ebenen der Politik wie auch in allen Handlungsfeldern und Organisationenformen geht es um konkrete Verbesserungen der Bedingungen von bürgerschaftlichem Engagement. Ziel ist dabei, die Bürgergesellschaft ein Stück weit mehr Wirklichkeit werden zu lassen und Gruppen und Regionen, in denen das Engagement noch nicht zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist, zu ermutigen.

I. Die Bürgergesellschaft und ihre Ausdrucksformen

1. Bürgerschaftliches Engagement in ausgewählten gesellschaftlichen Handlungsfeldern

1.1. Sport

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Die Erscheinungsformen des Sports sowie seine gesellschaftlichen Funktionen sind unmittelbar mit den Entwicklungen des Gemeinwesens verbunden. Jede Zeitepoche prägt dabei den Sport in seinen Werten und Bedeutungen in besonderer Weise. Seit den Anfängen der verbandlich organisierten Sportbewegung im 19. Jahrhundert ist bürgerschaftliches Engagement ein traditionelles Strukturelement in Sportvereinen. Neben sportorientierten Zielen wurden bei der Bildung von Gruppen und Initiativen im Sport immer auch soziale und gemeinsinnorientierte Ziele durch die engagierten Bürgerinnen und Bürger verfolgt. Der Sport trägt damit erheblich zur Bildung von sozialem Kapital in der Gesellschaft bei und erfüllt so über den eigenen Bereich hinausgehende, wichtige gesellschaftliche und soziale Funktionen. Die Anerkennung gemeinsamer Regeln und des Fair-Play-Gedankens bilden die Grundlage sportlicher Aktivitäten, mit deren Hilfe soziales Verhalten eingeübt und soziale Kompetenzen erworben werden, die in anderen Zusammenhängen bei der Lösung gemeinwohlorientierter Aufgaben von Bedeutung sind. Der Sportverein ist noch heute in vielen, vor allem ländlichen Regionen die organisatorische Basis, von der aus – neben dem Sportangebot – die in der örtlichen Region sich stellenden gemeinschaftlichen Aufgaben durch die Bürgerinnen und Bürger gelöst werden.

Neben diesem Aspekt ist die große Anzahl der im Sport engagierten Menschen von Bedeutung. Nach neueren Erhebungen wird die Zahl der bürgerschaftlich Engagierten in Sportvereinen auf 4,4 Millionen geschätzt (vgl. Rosenbladt/Blanke 2000: 318)[1]. 50 % des bürgerschaftlichen Engagements im Sport entfallen auf informelle Tätigkeiten, die übrige Hälfte auf die stärker formalisierten Aufgaben des Übungsleiters (30 %) und des Vorstandsmitglieds (20 %). Charakteristisch für das bürgerschaftliche Engagement im Sport ist, dass es zu mehr als 90 % im organisatorischen Rahmen der Sportvereine stattfindet (Rosenbladt/Blanke 2000: 315–318).

Auf Grund fehlender Langzeitstudien sind gesicherte Aussagen darüber, ob das bürgerschaftliche Engagement im Sport steigend, stagnierend oder rückläufig ist, nur schwer zu treffen. Ein wichtiger indirekter Indikator ist jedoch die in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegene Zahl der Mitglieder. Sie erhöhte sich in den letzten beiden Jahrzehnten von 16,5 Millionen im Jahr 1979 auf 26,8 Millionen im Jahr 2001, was einem jährlichen durchschnittlichen Anstieg von etwa 3 % entspricht. Auch die Zahl der Vereine hat deutlich zugenommen: von ca. 20.000 im Jahr 1950 auf derzeit ca. 88.500 Vereine. Das Spektrum der Sportvereine in der Bundesrepublik Deutschland ist dabei überaus mannigfaltig. Es reicht vom kleinen Einspartenverein mit zwanzig Mitgliedern bis zu

[1] Da der Freiwilligensurvey erstmals neben den formalen ehrenamtlichen Tätigkeiten im Vorstand oder als Übungsleiter auch die informellen ehrenamtlichen Hilfsleistungen wie die Organisation von Fahrdiensten, Hilfe bei Veranstaltungen oder die Wartung von Geräten erfasst, ist die hier ermittelte Zahl der Engagierten deutlich höher als in den bisherigen Studien. Die vom Deutschen Sportbund 1996 in Auftrag gegebene Studie zur „Finanz- und Strukturanalyse der Sportvereine (FISAS)" ermittelte hochgerechnet und gestützt auf eine repräsentative Befragung von Sportvereinen im Deutschen Sportbund 2,2 Millionen Menschen, die ehrenamtliche Tätigkeiten in Sportvereinen ausübte, davon etwa ein Drittel in Vorstandspositionen und zwei Drittel auf der Ausführungsebene als Trainer und Übungsleiter (vgl. Deutscher Sportbund 2000a).

Großvereinen mit mehreren tausend Mitgliedern und einem breit gefächerten Leistungsangebot. Die Sportvereine sind dabei in unterschiedlichem Maße durch bürgerschaftliches Engagement geprägt. Während sich die zahlenmäßig stark überwiegenden Klein- und Kleinstvereine mit bis zu 300 Mitgliedern – sie machen insgesamt 70 % aller Sportvereine aus – im Wesentlichen über Mitgliedsbeiträge und Spenden finanzieren und sowohl auf der Führungs- als auch auf der Betreuungs- und Ausführungsebene fast ausschließlich durch bürgerschaftliches Engagement geprägt sind, ist bei den Großvereinen eine Tendenz zu professionellen Strukturen mit hauptamtlichen Mitarbeitern und wirtschaftlichen Zweckbetrieben unverkennbar. Mitgliedschaft in einem Sportverein kann daher sehr unterschiedliches bedeuten: Sowohl die enge soziale Einbindung in eine kleine und überschaubare, von bürgerschaftlichem Engagement lebende Solidargemeinschaft, als auch eine auf die Nutzung von Dienstleistungen des Vereins gegen Zahlung der Mitgliedsbeiträge reduzierte Austauschbeziehung (Heinemann/Schubert 1994: 14).

Durch gesellschaftliche Modernisierungs- und Differenzierungsprozesse ist es seit den 1970er Jahren zu einem Bedeutungszuwachs von Freizeit und Bewegung im Bewusstsein und Lebensalltag der Bevölkerung gekommen, von dem auch der Sport – abzulesen am starken Anstieg der Mitgliederzahlen – deutlich profitiert hat. Die Herausbildung neuer Freizeitstile, die Entstehung neuer Körperideale und modifizierter Gesundheitseinstellungen haben zu einer Pluralisierung und Individualisierung der Bewegungsbedürfnisse und Sportinteressen geführt. Während Sport im klassischen Verständnis fast ausschließlich als Synonym für Leistungs- und Wettkampfsport auf der Grundlage eines festen Regelwerkes und eines regelmäßigen disziplinierenden Trainingsablaufs galt, haben nicht regelgebundene und wettkampforientierte Spiel- und Bewegungsformen an Bedeutung gewonnen, bei denen Entspannung und Ästhetik, Körpertraining und -formung, Spaß und Wohlbefinden, Abenteuer und Abwechslung im Vordergrund stehen. Dabei geraten die Sportvereine auch in zunehmende Konkurrenz zu kommerziellen Sportanbietern, die seit Mitte der 1980er Jahre versuchen, die stärker freizeit- und konsumorientierten Sportbedürfnisse zu befriedigen (Heinemann/Schubert 1994: 18–22).

Auf diesen „Strukturwandel des Sports“ und die gewandelten Ansprüche und Erwartungen der Mitglieder haben die Sportvereine in unterschiedlicher Weise reagiert. Großvereine haben ihr Sportangebot erheblich erweitert. Sie haben, um den gewandelten Interessen neuer Gruppen an sportlicher Betätigung im Verein gerecht zu werden, zum Teil mit der Einstellung von hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern insbesondere im Bereich der sportpraktischen Anleitung reagiert[2]. Daneben sind die alternativen Sportinteressen und Sportformen zum Teil aber auch durch die Neugründung von selbstorganisierten und ehrenamtlich getragenen Kleinvereinen aufgegriffen worden. Dies zeigt zum einen die beachtliche Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des organisierten Sports, zum anderen setzt sich damit ein vor etwa 20 Jahren begonnener Trend der Profilierung der Sportvereine in relativ angebots- und mitgliedschaftshomogene Kleinvereine einerseits und heterogene, komplexe Großvereine andererseits fort (vgl. Anders 2000).

Ob angesichts des Größenwachstums in der Sportvereinslandschaft und angesichts des Strukturwandels des Sports noch genügend Mitglieder bereit sind, sich bürgerschaftlich in Sportvereinen zu engagieren, wird von Sportverbänden und -vereinen einerseits und der sportwissenschaftlichen Forschung andererseits kontrovers beurteilt. Insbesondere von Vertreterinnen und Vertretern großer Sportvereine wird die Rekrutierung von bürgerschaftlich Engagierten als eines der zentralen Probleme betrachtet. In den empirischen Befunden der sportwissenschaftlichen Forschung konnte die These von einer generellen „Krise des Ehrenamtes“ in den Sportvereinen jedoch nicht bestätigt werden. Demnach gelingt es dem weitaus überwiegenden Teil der Sportvereine nach wie vor, für alle zu besetzenden Positionen bürgerschaftlich Engagierte zu gewinnen, was Probleme in einzelnen Fällen nicht ausschließt (vgl. Emrich/Pitsch/Papathassiou 2001: 245ff., für Ostdeutschland Baur/Braun 2000: 129f.). Nach gegenwärtigem Forschungsstand

> „läßt sich nicht schlüssig belegen, ob die Engagementbereitschaft der Mitglieder im Verhältnis zur Nachfrage letztlich ausreicht oder ehrenamtliche MitarbeiterInnen (für bestimmte Positionen mit angemessener Qualifikation) fehlen, die Rekrutierung ehrenamtlich Tätiger im Vergleich zur Vergangenheit verstärkte Anstrengungen (etwa in Form von Gratifikationen) erfordert oder ein Spezifikum des Rekrutierungsprozesses ist (wie die ‚Überredung' zum Amt), mögliche Engpässe durch andere Faktoren und Entwicklungen (etwa Verberuflichungs- und Professionalisierungsphänomene) aufgefangen werden oder ob die unterschiedlichen Perspektiven auf eine erhöhte Sensibilisierung für das Thema Ehrenamt in der öffentlichen Diskussion zurückzuführen sind“. (Beher/Liebig/Rauschenbach 2000: 162)

Eine Besonderheit des bürgerschaftlichen Engagements im Sport ist seine Verbreitung in allen gesellschaftlichen Schichten. Anders als in anderen Bereichen bürgerschaftlichen Engagements sind im Sport die verschiedenen Berufsgruppen entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil relativ gleichmäßig vertreten (vgl. Rosenbladt/Blanke 2000: 331). Bemerkenswert ist auch, dass in den Sportvereinen der neuen Länder ein größerer Anteil von Mitgliedern über die bloße Mitgliedschaft hinaus bürgerschaftlich engagiert ist als in Westdeutschland. Dies weist darauf hin, dass die große Mehrheit der ostdeutschen Bevölkerung die Sportvereine als zivilgesellschaftliche Organisationen, die durch Selbstorganisation und bürgerschaftliches Engagement gekennzeichnet sind, angenommen hat (vgl. Baur/Braun 2000).

---

[2] Eine generelle Tendenz zur „Verberuflichung im Sport“ ist allerdings nicht auszumachen. Lediglich in 11,5 % der Sportvereine – dabei handelt es sich vor allem um Großvereine – sind überhaupt hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt. Sportvereine sind im Vergleich zu Non-Profit-Organisationen in anderen gesellschaftlichen Tätigkeitsfeldern kein wesentlicher Arbeitsmarktfaktor. Nur eine kleine Minderheit der Engagierten hat zudem überhaupt ein Interesse daran, vom bürgerschaftlichen Engagement in eine hauptamtliche Tätigkeit zu wechseln (Zimmer/Priller1999; Emrich/Pitsch/Papathassiou 2001).

Auch wenn der Anteil von Frauen in Sportvereinen in den letzten Jahren überproportional angestiegen ist, bleiben Frauen in der Mitgliedschaft mit 35 % deutlich unterrepräsentiert. Der Frauenanteil an den bürgerschaftlich Engagierten im Sport entspricht mit 34 % ungefähr ihrem Anteil an der Mitgliederzahl. Frauen sind dabei insbesondere bei informellen Tätigkeiten stark engagiert, während ihr Anteil auf der Vorstandsebene nur 24 % beträgt. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Wahl in Ehrenämter im Sportvereinswesen maßgeblich vom beruflichen Status und daraus resultierenden informellen Kontakten zu wichtigen Personen der örtlichen Verwaltung, Politik und Wirtschaft geprägt ist. Zudem zählen eine langjährige Mitgliedschaft und Mitarbeit zu den Voraussetzungen für den Zugang zu Ämtern und Positionen in Sportvereinen. Auf Grund diskontinuierlicher Erwerbsbiografien und häufiger Mehrfachbelastung durch Beruf, Familie und Engagement können Frauen diesen Voraussetzungen seltener als Männer entsprechen (vgl. Rosenbladt/Blanke 2000: 324–326, Beher/Liebig/Rauschenbach 2000: 171–177).

Die Sportverbände haben zum Teil damit begonnen, Strategien zur stärkeren Repräsentation von Frauen in Sportorganisationen zu entwickeln. Um den Frauenanteil in den Führungspositionen des Sports zu erhöhen, hat beispielsweise das Nationale Olympische Komitee für Deutschland (NOK) das Projekt „Frauen an die Spitze“ initiiert. Im wissenschaftlichen Teil des Projektes, das in Kooperation mit der Freien Universität Berlin durchgeführt wird, soll analysiert werden, welche strukturellen Ursachen für die Unterrepräsentation von Frauen in Führungspositionen des Sports verantwortlich sind. Im Praxisteil des Projektes sollen unter Federführung des NOK Sportverbände zur Kooperation gewonnen werden, mit denen konkrete Maßnahmen zur Frauenförderung umgesetzt werden sollen. Das Projekt will Hilfe zur Selbsthilfe bieten, interessierten Verbänden Informationen und Praxisbeispiele zur Verfügung stellen, bei der Auswahl von Methoden beraten und die Umsetzung mit Schulungen und Weiterbildungsmaßnahmen unterstützen.

Jugendliche in Sportvereinen weisen andere soziokulturelle Besonderheiten auf. Sie sind, verglichen mit dem gesamten Bevölkerungsanteil, überproportional in Sportvereinen vertreten: Mehr als 60 % der 12-Jährigen und ca. 40 % der 18-Jährigen sind aktive Sportvereinsmitglieder (vgl. Brettschneider/Kleine 2001). Dies weist darauf hin, dass Sportvereine unter quantitativen Gesichtspunkten die mit Abstand bedeutendste Jugendorganisation sind und dass es ihnen in hohem Maße gelingt, Kinder und Jugendliche für sportliches Engagement zu gewinnen und für eine gewisse Zeit zu binden.

Der Sport ist auch ein Bereich bürgerschaftlichen Engagements, in dem sich Jugendliche über die Mitgliedschaft und sportliche Aktivität hinaus besonders stark engagieren – vor allem in informellen ehrenamtlichen Tätigkeiten z.B. als Schieds- und Kampfrichter oder Wettkampfhelfer. Bei der Ausübung von Ämtern und bei formalisierten ehrenamtlichen Aufgaben im Sport sind Jugendliche dagegen deutlich unterrepräsentiert. Dies ist umso bedeutender, da viele Sportvereine als Grund für Rekrutierungsschwierigkeiten ehrenamtlich tätiger Personen den fehlenden Nachwuchs aus der eigenen Jugend beklagen. Sportvereine müssen sich daher noch stärker um institutionelle Passungen in ihren Organisationen bemühen, um Jugendliche für bürgerschaftliches Engagement zu gewinnen. Zwar sind beispielsweise in 73 % der Vereine die Jugendwarte im Vorstand vertreten, doch nur in knapp der Hälfte der Vereine wird der Jugendwart auch von den Jugendlichen gewählt. Mitwirkungsangebote und eine offensivere Informationspolitik über Beteiligungsmöglichkeiten und -rechte von Jugendlichen könnten den Sportvereinen daher helfen, auch in Zukunft Jugendliche zu gewinnen und bereits frühzeitig in die Personalentwicklung im Verein einzubinden (vgl. Rosenbladt/Blanke 2000: 326–330, Beher/Liebig/Rauschenbach 2000: 167–171). Auch das im Jahr 2001 eingeführte Pilotprojekt zum Freiwilligen Sozialen Jahr im Sport eröffnet neue Möglichkeiten, Jugendliche dauerhaft für bürgerschaftliches Engagement in Sportvereinen zu interessieren.

Die Sportvereine sind ein wichtiges Feld, in dem Jugendliche vielfältige Erfahrungen machen können, die für ihre Entwicklung und das Erlernen von bürgerschaftlichem Engagement wichtig sind: Selbsterfahrungen im sportlichen Bereich, Kompetenzerleben, emotionale Anerkennung und soziale Unterstützung. Eine neuere Studie, deren Ergebnisse und Schlussfolgerungen in den Sportverbänden derzeit kontrovers diskutiert werden, weist jedoch darauf hin, dass weitergehende Funktionszuschreibungen und positive Wirkungen der Sportvereine auf die jugendliche Entwicklung, die von Politik und Sportverbänden häufig herausgestrichen werden, zu relativieren sind. Die Studie kommt zu dem Schluss:

> „Manchen der von außen aufgebürdeten und selbst auferlegten Leistungsansprüchen kann der Sportverein angesichts der sozialen und kulturellen Umbrüche in unserer Gesellschaft nicht gerecht werden. Wenn befürchtet wird, dass Sozialisationsinstanzen wie Schule und Elternhaus ihre Erziehungsaufgaben nicht mehr hinreichend wahrnehmen (können), ist kaum zu erwarten, dass der Sportverein die Rolle eines Reparaturbetriebes für gesellschaftliche Defizite übernehmen kann.“ (Brettschneider/ Kleine 2001: 504)

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Die vorliegenden empirischen Befunde haben gezeigt, dass eine „Krise“ des bürgerschaftlichen Engagements im Sport derzeit nicht nachzuweisen ist. Der von Robert Putnam für die USA festgestellte Trend des „Bowling alone“ ist auf das bürgerschaftliche Engagement im Sport in der Bundesrepublik Deutschland nicht übertragbar. Auch wenn in den letzten Jahren ein Anstieg des individuellen Sporttreibens außerhalb des organisierten Sports zu verzeichnen war, findet der überwiegende Teil des sportlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor in Sportvereinen statt. Um den gewandelten Bewegungsbedürfnissen und Sportinteressen gerecht zu

werden, stehen die Sportvereine gleichwohl vor neuen Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund müssen insbesondere die institutionellen Rahmenbedingungen für bürgerschaftlich Engagierte in Sportvereinen verbessert werden. Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Enquete-Kommission in folgenden Bereichen:

– Die große Mehrheit der Sportvereine ist auf das bürgerschaftliche Engagement ihrer Mitglieder stark angewiesen. Seine Förderung ist daher in der Programmatik vieler Sportverbände fest verankert. Dies zeigen z.B. die Kampagnen des Deutschen Sportbundes „Sportvereine – für alle ein Gewinn“ oder „Danke, den Ehrenamtlichen im Sport“. Eine wichtige Zukunftsaufgabe der Sportvereine bleibt aber, bisher unterrepräsentierte Gruppen wie z.B. Frauen, Jugendliche sowie Migrantinnen und Migranten durch spezifische Angebote für die Mitgliedschaft und für die Übernahme von Ämtern und Führungspositionen zu gewinnen.

– Der Strukturwandel des Sports stellt die Sportvereine vor immer komplexer und umfangreicher werdende Aufgaben. Das Allgemeinwissen qualifizierter Laien reicht oft nicht mehr aus, diese Aufgaben angemessen zu erledigen. Für Ämter in Vorständen werden Management- und Marketingkenntnisse immer wichtiger. Auch Übungsleiterinnen und Übungsleiter sehen sich durch die Ausdifferenzierung und Ausweitung des Sportangebots vor immer neue Anforderungen an ihre fachlichen und sozialen Kompetenzen gestellt. Vor der Übernahme ehrenamtlicher Aufgaben sind vielfach Schulungsmaßnahmen und die Entwicklung von spezifischen Qualifizierungsangeboten erforderlich. Vor diesem Hintergrund gewinnt das Thema Aus- und Weiterbildung in Sportvereinen eine zunehmende Bedeutung. Qualifizierung sollte – in Zukunft noch stärker als heute – ein Element der Personalentwicklung werden, das zugleich die systematische Bedarfsermittlung, Suche, Gewinnung und Pflege bürgerschaftlich Engagierter umfasst. Der verbandlich organisierte Sport verfügt mit seinem eigenen Aus- und Weiterbildungssystem und seinen „Rahmenrichtlinien für die Ausbildung“ über geeignete Anknüpfungspunkte (vgl. Deutscher Sportbund 1999, 2000b; Beher/Liebig/Rauschenbach 2000: 180–182).

– Bürgerschaftlich engagierte Sportvereinsmitarbeiter sind und werden auch zukünftig ein „knappes Gut“ (Jütting 2000) bleiben, um das in den Sportvereinen geworben werden muss. Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement ist daher eine zentrale Aufgabe für alle Sportvereine. Neben Kampagnen und Qualifikationsangeboten für Engagierte gehören zu den wichtigen Formen einer Anerkennungskultur auch kooperative Organisations- und Führungsstrukturen, die vielfältige Angebote zur Mitbestimmung und Mitgestaltung bieten und auch zeitlich befristete Formen der Mitarbeit ermöglichen.

– Das System des verbandlich organisierten Sports sollte sich noch stärker der Partizipation und Vernetzung mit anderen bürgerschaftlich orientierten Bereichen öffnen. Bisherige Kooperationsformen und Projekte mit anderen Akteuren der Bürgergesellschaft wie z.B. das Integrationsprogramm für Spätaussiedler, das Kooperationsprogramm „Schule und Verein“ oder „Jugend trainiert für Olympia“ sollten ausgebaut werden. Netzwerkbildung und die stärkere Integration von Sportvereinen in das lokale Umfeld können dazu beitragen, Kräfte synergetisch zu nutzen, bürgerschaftliches Engagement zu verstärken und soziales Kapital zu bilden.

– Ein Problem für Sportvereine stellt die gegenwärtige Besteuerungspraxis im Zusammenhang mit den Aufwendungen für ausländische Sportdelegationen dar. Im internationalen Sportverkehr ist es üblich, dass der jeweilige Gast einer sportlichen Begegnung die Reisekosten und der Gastgeber die Unterkunftskosten und die Verpflegung für die jeweilige Gastmannschaft übernimmt. Probleme bereitet deutschen Vereinen, sofern sie Gastgeber für einen ausländischen Gastverein sind, dass sie zusätzlich zu der Übernahme der Unterbringungs- und Verpflegungskosten 25 % dieser Kosten als Steuerabzug nach § 50 a EStG an das Finanzamt abführen müssen. Die derzeitige Praxis, die die Kosten für internationale Sportbegegnungen erheblich erhöht, ist nach Auffassung der Enquete-Kommission überprüfungsbedürftig. Bei der Suche nach einer angemessenen Lösung, die den internationalen Sportaustausch nicht behindert, kann es z.B. hilfreich sein, wenn die Finanzverwaltung ein BMF-Schreiben vom 30. Mai 1995 (BStBl 1995, Teil I, S. 89) verstärkt anwendet. Hiernach ist aus Billigkeitsgründen kein Steuerabzug vorzunehmen, wenn Amateuren ausschließlich Kosten erstattet werden bzw. der Veranstalter diese übernimmt. Zu berücksichtigen ist auch, dass durch das Steueränderungsgesetz 2001 der Steuerabzug für kleine Vergütungen abgemildert worden ist. Bei Einnahmen bis zu 250 Euro wird kein Steuerabzug vorgenommen. Bei Einnahmen über 250 bis zu 500 Euro beträgt der Abzugssteuersatz 10 %, über 500 bis zu 1.000 Euro 15 % und ab 1.000 Euro 25 %. Für Vergütungen, die nach dem 31. Dezember 2002 zufließen, wird der Steuerabzug nur noch 20 % statt 25 % betragen.

1.2. Kultur

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Bürgerschaftliches Engagement ist ein konstitutives Element im Kulturbereich. Die laut Freiwilligensurvey von 1999 mehr als drei Millionen bürgerschaftlich Engagierten im Kulturbereich bilden das Fundament für die kulturelle Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland. Bürgerschaftliches Engagement in der Kultur kann dabei auf eine bis in das 18. Jahrhundert zurückreichende Tradition zurückblicken. Bereits in dieser Zeit schlossen sich Bürger in Lesegesellschaften zusammen, um belletristische und politische Literatur zu diskutieren, und gründeten damit eine emanzipatorische Gegenkultur zum Feudalismus.

Im 19. Jahrhundert bildeten sich in anderen künstlerischen Sparten ähnliche Assoziationen und Vereine. Dazu zählt das Engagement für Künstlerinnen und Künstler und zur so genannten „Geschmacksbildung“ in Kunstvereinen, das Engagement für die zeitgenössische Kunst in Museen und Theatern und das Engagement für die deutsche Nation in der Denkmalbewegung. Kunst und Kultur hatten vor und nach der Reichsgründung 1871 eine herausragende Bedeutung für die Identitätsbildung der deutschen Nation und des erstarkenden Bürgertums.

Die Gründung von Museen und von Theatern in den Kommunen ging vielfach von Kulturvereinen aus, die vor allem von der gehobenen Beamtenschaft getragen wurden. Es entwickelte sich daraus eine enge Verbindung zwischen Kommunalpolitik und Vereinen, die ein kulturelles Leben in der Stadt erst erwachsen ließ. Viele Kultureinrichtungen, die heute ein nicht fortzudenkender Teil der kommunalen Kulturpolitik und Kulturversorgung einer Stadt sind, entstanden auf Initiative von Vereinen und gingen erst später in die Trägerschaft der öffentlichen Hand über. Heute wird diskutiert, wie sich diese Einrichtungen wieder verstärkt für das Engagement der Bürgerinnen und Bürger öffnen können.

Wie das Bürgertum bildete auch die Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert eigene Formen und Orte des kulturellen Lebens heraus. Eine wichtige Zielsetzung in ihren Kulturvereinen war die kulturelle Bildung, d.h. die Rezeption und aktive Auseinandersetzung mit den so genannten Klassikern des künstlerischen Schaffens. Die Volksbühnenbewegung, die aus diesen Vereinen hervorging, machte es sich zur Aufgabe, Arbeiterinnen und Arbeitern das Theater nahe zu bringen und Theaterbesuche zu ermöglichen.

Ein weiterer wichtiger, traditionsreicher Bereich bürgerschaftlichen Engagements in der Kultur ist die kulturelle Aktivität von Laien. Insbesondere in der Musik haben sich vielfältige Formen herausgebildet. Allein im Bereich des vokalen Laienmusizierens ist dabei von 3,3 Millionen Mitgliedern in ca. 60.000 Chören auszugehen, während in Vereinen des instrumentalen Laienmusizierens bundesweit ca. 1,8 Millionen Menschen organisiert sind (vgl. Ermert 1999). Diese Vereine hatten und haben vielfach eine Doppelfunktion: Sie sind zum einen dem Bereich von Freizeit und Geselligkeit zuzurechnen; zum anderen decken sie gerade im ländlichen Raum einen Teil der kulturellen Grundversorgung ab.

Ein weiteres Kennzeichen der Vereinskultur im 19. Jahrhundert war, dass sie durch Konfessions- und Klassenunterschiede geprägt war. So finden sich im Kulturbereich vielfach evangelische, katholische und nicht konfessionelle Organisationen. Bis heute wirken diese Traditionen in den Vereinen und Verbänden fort, auch wenn sie inzwischen eine geringere Rolle spielen (vgl. Zimmermann 2001f).

Eine neuere Form bürgerschaftlichen Engagements im Kulturbereich ist die Soziokultur. Sie ist Ergebnis und Ausdruck der kulturpolitischen Reformbewegung und der „neuen Kulturpolitik“ der 1970er und 1980er Jahre in vielen Kommunen. Die neue Bedeutung, die die lokale Kulturpolitik in dieser Zeit erhielt, manifestierte sich u.a. in der Erklärung des Deutschen Städtetags zu „Bildung und Kultur als Element der Stadtentwicklung“ von 1973. Im Schnittfeld von Kultur, Bildung und Sozialem entstand eine Kulturbewegung, die neue Engagementformen und -felder begründete. Soziokulturelle Zentren, Stadtteilkulturveranstaltungen, Kinder- und Jugendkulturarbeit, freie Theatergruppen, soziale Kulturarbeit mit Randgruppen, kulturpädagogische Projekte und Bildungsvereine sind nur einige Beispiele für diese Bewegung, die ausgehend von bürgerschaftlichem Engagement neue Zugänge zu Kunst und Kultur schaffen wollte. Bis heute ist es ein Kennzeichen der Soziokultur, dass sie gesellschaftspolitisches mit sozialem und kulturellem Engagement verbindet. Sie geht dabei von einem Konzept kultureller Bildung aus, das den Zugang und die Voraussetzungen für eine aktive oder passive Auseinandersetzung mit Kunst und Kultur für alle ermöglichen will. Besondere soziale und gesellschaftspolitische Bedeutung kommt soziokulturellen Zentren bei der Integration sozialer und ethnischer Minderheiten zu.

Durch Institutionalisierungs- und Professionalisierungsprozesse kam es – neben dem weiterhin vorhandenen bürgerschaftlichen Engagement – in vielen soziokulturellen Einrichtungen besonders in den Städten zum Aufbau von hauptamtlichen Strukturen und zur Differenzierung von Tätigkeitsbereichen. Diese Fachlichkeit wird durch Weiterbildungsmaßnahmen freier Träger gestärkt und weiterentwickelt.

Neben dem Einsatz von Zeit für die unentgeltliche Mitarbeit in Vereinen, Verbänden und Initiativen spielt das Spenden von Geld als weitere wichtige Form bürgerschaftlichen Engagements im Kulturbereich eine bedeutsame, auf eine lange Tradition zurückgehende Rolle. Zahlreiche Kunst- und Kultureinrichtungen gehen auf Spenden oder Stiftungen von Bürgerinnen und Bürgern zurück. Außerdem engagieren sich zahlreiche Bürgerinnen und Bürger mäzenatisch, indem sie für einzelne Projekte und Vorhaben Geld zur Verfügung stellen. Auf diese Weise können beispielsweise Museen Gemälde für ihre Sammlungen erwerben, Theater Inszenierungen verwirklichen, Bibliotheken Bücher anschaffen oder Hochschulen Instrumente für junge Künstlerinnen und Künstler zur Verfügung stellen. Auf Grund der knapper werdenden öffentlichen Haushaltsmittel im Kulturbereich können viele Vorhaben nur durch dieses private bürgerschaftliche Engagement verwirklicht werden.

Systematisiert man die Handlungsfelder bürgerschaftlich Engagierter im Kulturbereich einerseits nach dem Spenden von Zeit und Geld, andererseits nach den ausgeübten Tätigkeiten und Funktionen, so kann man folgende Engagementformen unterscheiden:

– Einsatz von Zeit im Freizeitbereich, z.B. beim vokalen oder instrumentalen Laienmusizieren,

– Einsatz von Zeit in kommunalen Kultureinrichtungen, z.B. in Büchereien und Museen,

– Einsatz von Zeit in der Ausbildung, z.B. als Chorleiter oder Instrumentallehrer in der Laienmusik, in der Lesevermittlung, z.B. in kirchlichen Gemeinde- und Krankenhausbüchereien, oder in der aktiven Kulturvermittlung, z.B. bei der Organisation von Ausstellungen oder Lesereihen,
– Einsatz von Zeit in der Übernahme leitender Funktionen, z.B. im Vorstand von Kulturvereinen, -verbänden oder -einrichtungen,
– Spenden von Zeit und Geld in Fördervereinen von kommunalen Museen und Theatern oder zur Verwirklichung besonderer Projekte dieser Einrichtungen,
– Spenden von Zeit und Geld durch Mitwirkung in und finanzielle Förderung von Bürgerstiftungen, die Kultur- und Kunstprojekte unterstützen,
– Spenden von Geld, z.B. zur Errichtung einer Stiftung zur Förderung von Kunst und Kultur oder zur Erhaltung eines Denkmals oder einer Einrichtung.

Kulturorganisationen und Kultureinrichtungen sind in sehr unterschiedlichem Maße von bürgerschaftlichem Engagement geprägt. Nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys von 1999 wird bürgerschaftliches Engagement im Kulturbereich am häufigsten (61 %) im Verein ausgeübt. Danach folgt mit 16 % das Engagement in Initiativen, Projekten und sonstigen selbstorganisierten Gruppen, während das Engagement in kulturellen und staatlichen Einrichtungen einen geringeren Prozentsatz ausmacht (vgl. J. Braun 2001b).

Vor allem im internationalen Vergleich fällt auf, dass Organisationen im Kulturbereich stark von öffentlicher Unterstützung abhängig sind. 56 % der Einnahmen der Organisationen im Kulturbereich entfallen auf öffentliche Mittel, 20 % beträgt der Anteil selbst erwirtschafteter Mittel und 10 % der Anteil der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen. 74 % der Kulturorganisationen betrachten zudem die unzureichende bzw. abnehmende Finanzierung durch die öffentliche Hand als ein Hauptproblem (vgl. Zimmer 2001). Aus Sicht der Kulturvereine und -verbände ist es dringend notwendig, dass die Möglichkeiten, mehr eigene Mittel durch nichtstaatliche Finanzierungswege zu erwirtschaften, verbessert werden müssen. Dies betrifft insbesondere das Zuwendungsrecht, aber auch das Stiftungsrecht, macht doch der Finanzierungsanteil von Spenden- und Sponsoringgeldern in der Bundesrepublik Deutschland – im Unterschied zu anderen Ländern – nur ca. 3 % aus (vgl. Kapitel B1.I.4.2.).

In den verschiedenen Tätigkeitsbereichen und Engagementformen im Kulturbereich lassen sich – wie in anderen Bereichen auch – Unterschiede zwischen den Geschlechtern feststellen. Der Frauenanteil an den bürgerschaftlich Engagierten im Kulturbereich beträgt 37 % (vgl. J. Braun 2001b). In den Vorstandspositionen in Vereinen und Verbänden sind Männer überrepräsentiert, wohingegen die Bildungs- und Vermittlungsarbeit eher von Frauen übernommen wird. Ein Beispiel dafür sind die Gemeindebibliotheken der katholischen und evangelischen Kirche. In diesem Bereich sind vor allem Frauen bürgerschaftlich aktiv, die sich im Erziehungsurlaub neben Hausarbeit und Kindererziehung engagieren wollen. Ihre befristete Bindung an ein Engagement hat nicht zuletzt das Ziel, Qualifikationen zu erwerben, die sie im Erwerbsleben später nutzen können (vgl. Deutscher Kulturrat 1996).

Der Diskurs über bürgerschaftliches Engagement hat im Kulturbereich in den letzten Jahren einen neuen Stellenwert erhalten (vgl. u.a. Deutscher Kulturrat 1996; Ermert 2000, Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft 2001). In einigen hauptamtlich getragenen Kultureinrichtungen insbesondere im Museumsbereich, wie z.B. Schloß Moyland, ist bürgerschaftliches Engagement bereits im Leitbild verankert und ein fester Bestandteil in der täglichen Museumsarbeit geworden.

Voraussetzung für das Gelingen einer Zusammenarbeit zwischen bürgerschaftlich Engagierten und hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist – wie in anderen Bereichen bürgerschaftlichen Engagements auch – eine effektive, nachhaltige Qualifizierungsstrategie der Organisationen. Um verlässliche Kooperationsbeziehungen zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen in Organisationen zu schaffen, müssen die Engagierten erfolgreich in bestehende Arbeitsstrukturen integriert werden. Sie brauchen klare Kompetenzaufteilungen und eigenständige Arbeitsfelder mit Räumen für Selbstgestaltung und Möglichkeiten der Partizipation. Diese Voraussetzungen zu schaffen, ist nicht zuletzt Aufgabe der hauptamtlich Beschäftigten, die andererseits häufig befürchten, dass durch den Einsatz von Engagierten die Qualitätsstandards sinken und der eigene Arbeitsplatz in Gefahr gerät. Qualifizierung ist somit ein Thema, das Hauptamtliche und bürgerschaftlich Engagierte gleichermaßen betrifft. Da gerade in den soziokulturellen Arbeitsfeldern viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Qualifikation auf Grund fehlender Ausbildungswege durch „learning by doing“ erworben haben, erfordert die Zusammenarbeit von haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besonderes Geschick (vgl. Schulz 1994).

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Um den gewandelten Motivstrukturen und neuen Anforderungen an kurzfristiges, projektgebundenes Engagement gerecht werden zu können, stehen Kulturvereine und -verbände vor neuen Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund müssen insbesondere die institutionellen Rahmenbedingungen für bürgerschaftlich Engagierte im Kulturbereich überprüft werden. Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Enquete-Kommission in folgenden Bereichen:

– In vielen Kulturvereinen findet derzeit ein Veränderungs- und Modernisierungsprozess statt. Sie öffnen sich neuen künstlerischen Richtungen, sie reagieren auf die Mobilität ihrer Mitglieder und versuchen gerade jungen Menschen Angebote zu unterbreiten. Vorreiter dieser Veränderung ist die instrumentale Laienmusik. Dieser Modernisierungsprozess muss fortgesetzt werden, wollen die Vereine weiterhin den

Anspruch erfüllen, weite Teile der Kulturversorgung und der kulturellen Bildung im ländlichen Raum sicherzustellen. Dies bedeutet auch, dass die Organisationsstrukturen der Kulturvereine im Sinne neuer institutioneller Passungen verändert werden müssen. Engagierte benötigen klare Kompetenzaufteilungen und eigenständige Arbeitsfelder mit Räumen für Selbstgestaltung und Möglichkeiten der Partizipation.

– Vereine, die sich modernisieren, bedürfen der Qualifizierung in fachlicher und organisatorischer Hinsicht. Gerade mit Blick auf die Vereinsführung ist eine gezielte Schulung von Verantwortungsträgern erforderlich, da das Alltagswissen vielfach nicht ausreicht, um die komplexen steuerrechtlichen oder sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften in einem Verein korrekt anzuwenden. Dies gilt insbesondere für das öffentliche Haushaltsrecht, das sehr komplex ist und zahlreiche Vorschriften enthält, die einem Personal, das betriebswirtschaftliches Denken nicht gewohnt ist, schwer verständlich sind. Bürgerschaftlich Engagierte, die öffentliche Mittel in einem Verein verwalten und verausgaben, bedürfen daher der besonderen Schulung. Ebenso sollten die Behörden zur Beratung verpflichtet werden. Qualifizierung ist grundsätzlich ein Thema, das Hauptamtliche und bürgerschaftlich Engagierte gleichermaßen betrifft. Geht es bei der Qualifizierung von Engagierten vor allem um die Vermittlung sozialer Kompetenzen und personenbezogener Fähigkeiten, um Organisations- und Managementkenntnisse sowie um fachspezifische Qualifikationen, müssen Hauptamtliche auf die Zusammenarbeit mit Engagierten, auf mögliche Konflikte und auf die Gewinnung neuer freiwilliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorbereitet werden.

– Nachdem in den letzten Jahren zunächst einige Vorbehalte unter den hauptamtlichen Mitarbeitern überwunden werden mussten, öffnen sich viele kommunale Kultureinrichtungen derzeit zunehmend für bürgerschaftliches Engagement. Solche Konzepte bürgerschaftlicher Beteiligung und gestaltender Mitwirkung in Kultureinrichtungen sollten ausgebaut und Einrichtungen, denen die Kooperation von Freiwilligen und Hauptamtlichen gelungen ist, in ihrer Vorbildfunktion gewürdigt werden. Der Erfahrungsaustausch unter den Kultureinrichtungen bedarf dabei einer gezielten Förderung und Vernetzung, damit „best practice“-Beispiele weitergegeben werden können.

– Ob unter dem Begriff „kulturelle Einrichtung“ auch im sozio-kulturellen Bereich tätige Einrichtungen zu subsumieren sind, ist in der Abgabenordnung (AO) derzeit nicht zweifelsfrei geregelt. Die Praxis der Finanzverwaltung ist sehr uneinheitlich, so dass bei den soziokulturellen Zentren Rechtsunsicherheit besteht. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, dass in einer Verwaltungsvorschrift zur Anwendung von § 68 Nr. 7 AO klargestellt wird, dass auch im soziokulturellen Bereich tätige Einrichtungen unter den Begriff „kulturelle Einrichtungen“ fallen (vgl. Kapitel C3.1. Verbesserung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für Vereine und Organisationen).

– Die Einschränkungen der Erbschaftssteuerfreiheit im § 13 Abs. 1 Nr. 2 Erbschaftssteuergesetz (EStG) sollten im Hinblick auf die Förderung bürgerschaftlichen Engagements überprüft werden. Derzeit können Grundbesitz oder Teile von Grundbesitz, Kunstgegenstände, Kunstsammlungen, wissenschaftliche Sammlungen, Archive etc. nur dann in vollem Umfang von der Erbschaftssteuer befreit werden, wenn der Steuerpflichtige bereit ist, die Gegenstände den geltenden Bestimmungen der Denkmalpflege zu unterstellen und sich die Gegenstände z.B. seit mindestens 20 Jahren in Familienbesitz befinden. Die Steuerbefreiung fällt mit Wirkung für die Vergangenheit weg, wenn die Gegenstände innerhalb von zehn Jahren nach dem Erwerb veräußert werden. Damit werden zum einen diejenigen privilegiert, die bereits über langjährigen Besitz verfügen und zum anderen werden Erben zum Teil gezwungen, Gegenstände und Sammlungen zu verkaufen statt sie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um die Erbschaftssteuer entrichten zu können. Um die Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern zu stärken, die noch nicht so lange Kunstgegenstände u.Ä. besitzen, diese aber dennoch der Allgemeinheit für Forschungs- oder andere Volksbildungszwecke zur Verfügung stellen wollen, empfiehlt die Enquete-Kommission, eine Erweiterung der Erbschaftssteuerfreiheit zu prüfen.

1.3. Kirchen und Religionsgemeinschaften

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Bürgerschaftliches Engagement ist für das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften prägend. Bürgerschaftliches Engagement mit religiösem Hintergrund findet heute – in einer zunehmend enttraditionalisierten Gesellschaft – nicht mehr ausschließlich im institutionellen Rahmen der Kirchen statt. Seit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert bildeten sich eigenständige kirchliche Vereine dort, wo Defizite des Handelns der verfassten Kirche sichtbar wurden. Es gibt ein weites und vielgestaltiges Feld des religiös motivierten Engagements, in dem neben den Strukturen der verfassten Kirche Laienorganisationen und -bewegungen eine Rolle einnehmen und eine große Bedeutung besitzen. Laienorganisationen und -bewegungen bieten Raum für eigene Formen religiös motivierten Engagements, die sich in vielfältigen Bindungsformen zur Kirche entfalten. In den anderen Religionsgemeinschaften, die nicht körperschaftlich organisiert sind, nimmt religiöses bürgerschaftliches Engagement notwendigerweise einen breiten Raum ein. Diese Religionsgemeinschaften sind oftmals von einem Nebeneinander von Amtsinhabern und Laien geprägt. In einer pluralisierten Gesellschaft findet religiös motiviertes Engagement vielfältige Ausdrucksformen und erweiterte institutionelle und organisatorische Handlungsmuster.

Bürgerschaftliches Engagement – im kirchlichen Kontext wird noch bevorzugt die Bezeichnung „Ehrenamt“ verwendet – prägt nach wie vor das alltägliche Leben in den Kirchengemeinden und die Arbeit der verschiedenen kirchlichen Verbände, Organisationen und Institutionen.

Ohne Engagierte, die unentgeltlich, freiwillig, eigenverantwortlich, kontinuierlich und kooperativ auch in Leitungsfunktionen mitarbeiten, sind der spezifische kirchliche Auftrag der Glaubensvermittlung, die seelsorgerliche Begleitung von Menschen und die Verantwortung der Kirchen für die Eine Welt aus ihrem Glauben heraus nicht zu leisten. Im gemeinsamen Wort des Rates der EKD und der DBK „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit" von 1997 wurde das Ehrenamt als Ausdruck der „Sozialpflicht des einzelnen" bezeichnet. Die Kirchen betonen die Notwendigkeit einer „Kultur des Ehrenamtes, um die Bindung von Staat und Gesellschaft an gemeinwohlbezogene Werte aufrechtzuerhalten". Sie sehen darin „ein konstitutives Element von Staat und Gesellschaft", das „wesentliche Bereiche der künftigen Gesellschaft" mitbestimmen wird[3].

Die Ergebnisse des Freiwilligensurveys von 1999 zeigen, dass dem bürgerschaftlichen Engagement im kirchlichen und religiösen Bereich trotz nachlassender Bindekraft der Kirchen in der Gesellschaft weiterhin eine wesentliche Rolle zukommt. Mehr als drei Millionen Menschen engagieren sich im kirchlichen und religiösen Bereich. Innerhalb der evangelischen Kirchen sind etwa 1,5 Mio. ehrenamtlich tätig, davon etwa 400.000 im Bereich der Diakonie. Die Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland repräsentiert etwa 1,2 Millionen junge Menschen. Für den katholischen Bereich werden vergleichbare Zahlen genannt, wobei besonders auf das große Engagement im Bereich der katholischen Jugendarbeit zu verweisen ist. Allein in den Mitgliedsorganisationen des Bundes der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ) sind 650.000 Kinder und Jugendliche eingetragene Mitglieder. Mehr als 50 % der in den Kirchen ehrenamtlich Tätigen üben zwei oder mehr Ehrenämter gleichzeitig aus. Eine Besonderheit des bürgerschaftlichen Engagements im kirchlichen Bereich ist der hohe Anteil von Frauen unter den Engagierten: Er beträgt knapp zwei Drittel. Während der überwiegende Teil von ihnen sich im sozialen Bereich engagiert, sind Männer eindeutig überrepräsentiert, wenn es um Leitung, Führung und Administration geht (Rosenbladt 2000: 25). In Ostdeutschland ist das kirchliche und religiöse Engagement deutlich schwächer ausgeprägt als im Westen – eine Folge von Entkirchlichungs- und Säkularisierungstendenzen, die durch die Politik der DDR forciert wurden (Gensicke 2000: 28f., 52f.). Eigenständige Organisationen neben der verfassten Kirche wurden erst nach der Wende 1990 wieder ins Leben gerufen. Die Ergebnisse des Freiwilligensurveys von 1999 zeigen auch, dass sich Menschen, die kirchlich gebunden sind, mit einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit bürgerschaftlich engagieren als Bürgerinnen und Bürger ohne Kirchenbindung – ein Grund für das geringere bürgerschaftliche Engagement im „kirchenferneren" Ostdeutschland (vgl. Gensicke 2000: 53, 60).

[3] Prälat Dr. Stephan Reimers, Bevollmächtigter des Rates der EKD, im Rahmen der Anhörung „Bürgerschaftliches Engagement in Kirchen und Religionsgemeinschaften" der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" am 11. Mai 2001

Das Profil bürgerschaftlichen Engagements im kirchlichen und religiösen Bereich ist sehr vielfältig. In der Pfarrgemeinde übernehmen Engagierte Aufgaben in der Liturgie und Gemeindekatechese. Sie wirken mit in den Gemeinde- und Diözesanräten, in Kirchenvorständen und evangelischen Synoden, in Pfarrbüchereien, Besuchsdiensten, Familienkreisen, Pfarrgruppen und Kirchenchören.

Katholische Kirche

Diese zivilgesellschaftliche Öffnung der Kirche, besonders der katholischen, war keineswegs selbstverständlich. Denn über die Grenzziehung zwischen Amtsaufgaben und Laientätigkeit wird seit längerem gerungen. Theologisch stand über Jahrhunderte das Amt im Mittelpunkt. Die theologische Neuorientierung des 2. Vatikanischen Konzils, die in der Einrichtung von Räten strukturell umgesetzt wurde, Impulse der Politischen Theologie seit den 1970er Jahren, eine breite theologische Ausbildung von Laien und nicht zuletzt der mangelnde Priesternachwuchs haben im katholischen Bereich dazu geführt, den Laien und Ehrenamtlichen neue und verantwortungsvolle Aufgabenbereiche zu übertragen. Heute zeigt sich, dass Kirchengemeinden ihren Auftrag besser wahrnehmen können und lebendiger sind, wenn den Gemeindemitgliedern mehr Raum für Beteiligung und Engagement eingeräumt wird. In allen katholischen Kirchengemeinden wurden Formen der Mitbestimmung (Pfarrgemeinderat) und der Mitwirkung (Gemeindekatechese und liturgische Dienste) eingeführt. Die Diskussion über Möglichkeiten einer noch stärkeren Beteiligung der Ehrenamtlichen wird weitergeführt. Dass diese aber längst noch nicht den Beteiligungswünschen der ehrenamtlichen Laien entspricht, belegen die Aktivitäten von „Kirche von unten", des „Kirchenvolksbegehrens" oder der Aktion des BDKJ einen „Demokratieförderplan für die katholische Kirche in Deutschland" zu erarbeiten und umzusetzen. Auch in den Kirchengemeinden hat sich eine tradierte Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern im Engagementbereich herausgebildet. Frauen sind häufiger engagiert und übernehmen öfter Hintergrundtätigkeiten (Mitarbeit bei Festen, Nachbarschaftshilfe, Pflege der Kirche), während Männer überproportional Leitungspositionen einnehmen. Auch in der Katechese, die sich vorwiegend als Kinder- und Jugendkatechese versteht, sind überwiegend Frauen tätig, während Männer entweder berufsbedingt abwesend sind oder diese Tätigkeit an Frauen delegieren. Insgesamt hat sich aber die Zahl der im kirchlichen Leben Engagierten nicht erhöht (vgl. Bühler 1995: 59). Ohne das Engagement der bürgerschaftlich Engagierten wären die Kirchengemeinden nicht lebensfähig.

Evangelische Kirche

Das Ehrenamt ist ein konstitutives Element der Kirchengemeinden bis hinauf in die Leitungen der Landeskirchen und der Evangelischen Kirche in Deutschland. Zwar hat das „Amt" immer noch einen theologisch begründeten hohen Stellenwert. In der Praxis jedoch sind Hauptamt und Ehrenamt auf Zusammenarbeit angelegt. Seine theologische Begründung findet dieser Umstand seit der Re-

formation im so genannten Priestertum aller Gläubigen. Dieses Miteinander erstreckt sich unter anderem auch auf den „Öffentlichen Auftrag“ der evangelischen Kirche gegenüber Staat und Gesellschaft. Ohne die engagierte Mitarbeit Ehrenamtlicher, die Erfahrungen aus ihrem Beruf einbringen, wären die kirchlichen Stellungnahmen in der jüngeren Vergangenheit nicht denkbar.

Auch in den evangelischen Kirchengemeinden übernehmen Frauen bislang immer noch häufiger die so genannten Hintergrundaufgaben. Allerdings ist festzustellen, dass in vielen Kirchenvorständen und Presbyterien die Frauen in der Mehrzahl sind. Der Anteil von ehrenamtlich tätigen Frauen in Synoden und Kirchenleitungen nimmt ebenso zu wie der Anteil der Frauen an hauptamtlichen Leitungsämtern.

Die Zahl der ehrenamtlich Tätigen in der kirchlichen Jugendarbeit ist wie in der katholischen Kirche hoch. Zwar steigt die Zahl der Ehrenamtlichen in der Gesamtkirche zur Zeit nicht wesentlich. Allerdings tendiert das Ehrenamt zu stärkerer zeitlicher Befristung („Projektarbeit“ s.u.) und zu größerer Qualifizierung. Letzteres gilt besonders für einige Bereiche der Sonderseelsorge (Telefonseelsorge, Krankenhaus, Hospizdienst).

Auch die großen kirchlichen Verbände beider Konfessionen und Beratungsdienste wie etwa die Telefonseelsorge könnten ihre Aufgaben ohne bürgerschaftliches Engagement nicht erfüllen. Da der christliche Glaube nicht nur Maßstäbe für die individuelle Lebensführung setzt, sondern auch zu sozial-caritativer, gesellschaftlicher und politischer Mitbestimmung anhält, engagieren sich Kirchenmitglieder auch über das unmittelbare religiöse Umfeld hinaus häufig für soziale und politische Anliegen. Kirchliche Träger und Verbände prägen die organisatorische Landschaft bürgerschaftlichen Engagements mit – nicht nur im sozialen Bereich, sondern etwa auch in der Kinder- und Jugendarbeit sowie beim Freiwilligen Sozialen und Ökologischen Jahr und in den internationalen Freiwilligendiensten.

Kirchliche Entwicklungshilfe

Im Bereich der Entwicklungshilfe blickt das Engagement der Kirchen auf eine lange Tradition zurück. Organisationen wie „Brot für die Welt“ und „Misereor“ sind dabei in doppelter Weise auf bürgerschaftliches Engagement angewiesen, da sie sowohl Geldspenden als auch unentgeltlichen Zeiteinsatz für ihre entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Menschen in den Ländern des Südens brauchen. Konkret wird das beispielsweise durch Partnerschaften zwischen Kirchengemeinden und Diözesen mit Partnern in der so genannten „Dritten Welt“. Zugleich tragen sie durch ihre Arbeit zum Aufbau einer grenzüberschreitenden Bürgergesellschaft bei. So gibt es in der Bundesrepublik Deutschland etwa 10.000 Dritte-Welt-Gruppen, die im kirchlichen Bereich aktiv sind. In diesen Gruppen organisieren sich vor allem religiös motivierte Engagierte, die sich dem Leitgedanken der „Einen Welt“ verbunden fühlen. Als ein besonders erfolgreiches Beispiel kann die Kampagne „Erlassjahr 2000 – Entwicklung braucht Entschuldung“ benannt werden, die sich über dieses Jahr hinaus verstetigt hat. Hier haben sich ganz unterschiedliche zivilgesellschaftliche Akteure zum Thema Schuldenerlass zusammengefunden. Durch einen fairen Interessenausgleich zwischen Gläubigern und Schuldnern soll die Überschuldungssituation vieler Länder des Südens gelöst werden. Damit könnte der Weg in diesen Ländern frei gemacht werden für dringende Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur. Zu den über 500 Mitträgerorganisationen der Kampagne gehören entwicklungspolitische Organisationen, Kirchengemeinden, Eine-Welt-Gruppen, Weltläden aber auch Landeskirchen und Diözesen. Die Kampagne „Erlassjahr 2000“ hat in ihrem unermüdlichen Dialog zwischen den Bürgergesellschaften des Südens und des Nordens und der politischen Lobbyarbeit entscheidend dazu beigetragen, dass sich die Mitglieder des G7-Gipfels 2000 in Köln auf die Entschuldung der ärmsten Länder der Welt verständigen konnten.

In den vergangenen Jahren hat es auf verschiedenen Ebenen geradezu einen Boom der Anerkennung des zivilgesellschaftlichen entwicklungspolitischen Engagements und der Einbeziehung der Bürgergesellschaft in Meinungsbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse gegeben. Dies gilt insbesondere für viele Länder des Nordens sowie die internationale Ebene. Vor allem die Serie von Weltkonferenzen der 1990er Jahre, beginnend mit der Rio-Konferenz 1992 zum Thema „Umwelt und Entwicklung“, hat dazu einen wichtigen Beitrag geleistet. Zum einen wurde als Ergebnis intensiver Lobbyarbeit in den jeweiligen Regierungsdokumenten die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Beteiligung für den Entwicklungsprozess hervorgehoben und damit ein wichtiger legitimatorischer Referenzrahmen im Ringen um mehr Beteiligung geschaffen. Zum anderen entwickelte sich im Verlauf der Jahre eine Praxis der aktiven Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen an den Konferenzprozessen selbst, die Standards auch für die Folgeprozesse setzte. So ist es z.B. in vielen Ländern inzwischen üblich, Vertreterinnen von NROen und anderen Organisationen und Gruppen als Teilnehmer der offiziellen Regierungsdelegationen an internationalen Konferenzen zu berücksichtigen. Und nicht zuletzt waren die Konferenzen und Vorbereitungstreffen auch ein wichtiger Anlass und Ort der internationalen Netzwerkbildung unter zivilgesellschaftlichen Gruppen.

Während die ehrenamtliche Mitarbeit und Mitverantwortung in der evangelischen Kirche seit der Reformation eine lange Tradition hat, gibt es in der katholischen Kirche seit der Mitte des 19. Jahrhunderts eine breite und vielfältige Laienbewegung, die durch die gewählte Organisation des Vereins bzw. Verbands ein eigenständiges Profil entwickeln konnte. Das 2. Vatikanische Konzil hat das Ehrenamt und die Verbände als Teil der Kirche definiert. Es ist gerade die Vielfalt und Vielgestaltigkeit dieses Laienbereiches, womit den Erwartungen, Ansprüchen und Eigenheiten religiösen Engagements gelegentlich in speziellerer Weise Rechnung getragen werden kann als in den Strukturen der verfassten Kirche. Die katholischen Verbände übernehmen häufig auch anwaltschaftliche Funktionen (beispielsweise die KAB für Arbeitnehmer oder der Familienbund für die Anliegen von Familien).

Auch in den Kirchen entwickelte sich in jüngerer Zeit das Ehrenamt vielfach hin zur Form von Projekten. Projekte haben einen klaren Anfang und ein Ende, laufen also über eine begrenzte Zeit, dienen einem gemeinsam vereinbarten Ziel und ihnen steht ein bestimmtes Finanzbudget zur Verfügung. Die Arbeit in der Form von Projekten wird als das „neue Ehrenamt“ (Mitarbeit mit klar abgegrenzten Aufgaben auf Zeit und mit Gratifikationserwartung) oft abgegrenzt vom „alten Ehrenamt“, das von einem quasi lebensbegleitenden, rein altruistischen Dauer-Engagement gekennzeichnet ist. Diese Abgrenzung wird jedoch mehr und mehr überwunden, indem ein gegenseitiges Bedingungsverhältnis zwischen beiden Formen des Engagements gesehen und eine Win-Win-Situation für die unterschiedlich engagierten Christinnen und Christen gestaltet wird.

Christliche Laienbewegung

Wie lebendig die christliche Laienbewegung ist, zeigt sich bei den alle zwei Jahre im Wechsel stattfindenden Katholikentagen und evangelischen Kirchentagen. Hier versammeln sich jeweils mehr als 100.000 Menschen, mit dem Ziel, kirchliches und religiöses Leben weiter zu entwickeln und öffentlich sichtbar zu machen. Evangelische Kirchentage und Katholikentage sind Ereignisse, an deren Planung und Gestaltung sich Zehntausende von Engagierten beteiligen. Sie sind nicht von oben verordnet, sondern wachsen von unten. Im Jahr 2003 soll in Berlin der erste ökumenische Kirchentag als größte gemeinsame Veranstaltung der katholischen und evangelischen Laienbewegungen stattfinden.

Die Diakonie gehört zu den vier Grundfunktionen, die den Auftrag der Kirche ausmachen. Die diakonische Funktion meint den Einsatz der Kirche für ein erfülltes Leben aller Menschen. Materielle, soziale und religiöse Bedürfnisse sind ebenso gemeint wie der Einsatz für die Menschen und das Engagement für gerechte Verhältnisse. Die Diakonie ist daher ein ganzheitlicher Einsatz für die Menschen und ein wesentliches Element des Lebens in der Gemeinde und in der gesamten Kirche. Sie umfasst die konkrete Hilfe in Gestalt der caritativen Diakonie aber auch die politische Diakonie, indem die Kirche als Themenanwalt, beispielsweise der Schwachen und der Bürgergesellschaft, auftritt.

Im Laufe der Jahrhunderte, insbesondere aber in den letzten Jahrzehnten, wurde die Diakonie immer stärker aus dem religiösen Kernbereich geistlichen Lebens und aus der gemeindlichen Seelsorge ausgegliedert und als verbandliche „Zweitstruktur“ (Schmidt 1976) kirchlicher Tätigkeit institutionalisiert. Das Verhältnis der beiden konfessionellen Wohlfahrtsverbände zum bürgerschaftlichen Engagement hat sich im Laufe der Geschichte mehrfach verändert. Im 19. Jahrhundert ursprünglich aus dem ehrenamtlichen Engagement von Laien für Benachteiligte und Arme entstanden, haben sich der Deutsche Caritasverband und das Diakonische Werk seit den 1960er Jahren zu professionellen Dienstleistern und Kooperationspartnern des Sozialstaats entwickelt. Die Kirche ist damit dem gesellschaftlichen Trend der Arbeitsteilung und Ausdifferenzierung gefolgt. Dieser Prozess der institutionellen und personellen Expansion der Diakonie konnte von der Kirche nicht genutzt werden, um das Interesse für ihren Verkündigungs- und Seelsorgeauftrag zu erweitern. Vielmehr ist eine Entwicklung zu beobachten, bei der Entkirchlichung und Entkonfessionalisierung sowie wachsende Professionalisierung und Expansion sozialer Dienstleistungen zum ursprünglichen kirchlichen Auftrag in wachsender Spannung stehen.

Zuweilen scheint die Gefahr zu bestehen, dass die verbandlich organisierte Diakonie bzw. Caritas von den kirchlichen und religiösen Wurzeln in den Gemeinden abgeschnitten wird. Dies beträfe das bürgerschaftliche Engagement ganz besonders, weil dadurch die Ressourcen des diakonischen Engagements in den Gemeinden eher ausgetrocknet als erneuert würden.

Die Kirchen müssen auf die neuen gesellschaftlichen und binnenorganisatorischen Herausforderungen reagieren. Der Bedeutungszuwachs von bürgerschaftlichem Engagement ist dabei ebenso zu berücksichtigen wie institutionelle Anpassungsleistungen an ein verändertes gesellschaftliches Umfeld. Aus Sicht der Kirchen wird allerdings neben den neuen Engagementformen auch das traditionelle Ehrenamt in der Kirche seinen Platz behalten, denn langfristiges und dauerhaftes Engagement sowohl von Ehren- als auch von Hauptamtlichen ist die Voraussetzung, um neue, projektorientierte Engagementangebote anbieten zu können.

Im „Trägerkreis Nachweis Ehrenamt“, der das Ausmaß ehrenamtlicher Tätigkeiten dokumentiert und zertifiziert, spielen kirchliche Verbände (z.B. die Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands) eine zentrale Rolle. Der Trägerkreis will mit seiner Nachweisaktion bürgerschaftliches Engagement aufwerten und den Engagierten ein Zertifikat zur Verfügung stellen, das auf ihre erworbenen Schlüsselqualifikationen durch bürgerschaftliches Engagement aufmerksam macht und damit auch beruflich Berücksichtigung findet. Daneben verfolgt die Aktion das Ziel, das Volumen bürgerschaftlichen Engagements als Voraussetzung einer rentenrechtlichen Anerkennung sichtbar zu machen (vgl. Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands 1999).

Islamische Religionsgemeinschaft

In einer Gesellschaft, die sich religiös pluralisiert, gewinnt das Engagement in den anderen Religionsgemeinschaften wachsende Bedeutung. In diesen Religionsgemeinden ist das Engagement der Gläubigen unverzichtbar, weil es kaum verfestigte institutionelle Strukturen mit Amtscharakter gibt und zudem staatliche Hilfe beim Einzug der Kirchensteuer als Finanzierungsmodus nicht gegeben ist. Für die größte Religionsgemeinschaft, die nicht körperschaftlich organisiert ist, den Islam, gibt es weder Zahlen noch verlässliche Schätzungen. Lediglich das Land Nordrhein-Westfalen hat Untersuchungen zur Selbstorganisation von Migrantinnen und Migranten in NRW durchgeführt (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen 1999), mit denen sich

auch Aussagen über das religiöse Engagement vor allem von muslimischen Migrantengruppen machen lassen. Diese sozialwissenschaftliche Blindstelle ist nur zum Teil auf Schwierigkeiten der Datenerhebung zurückzuführen. Sie hat auch mit der mangelnden Aufmerksamkeit für diesen wichtigen Bereich der Gesellschaft zu tun.

Schätzungen zufolge gibt es in der Bundesrepublik Deutschland 2.200 Moscheegemeinden, von denen die überwiegende Zahl so genannte „Hinterhofmoscheen“ sind (vgl. Sen/Aydin 2002). Lediglich 11,6 % der Moscheevereine verfügen über festangestelltes Personal. 90 % der Aktivitäten in diesen Gemeinden werden durch freiwilliges Engagement erbracht. Diese Aktivitäten umfassen Jugendarbeit, Frauenarbeit, informelle Beratung, religiöse Unterweisung, Sprachkurse und Hilfe bei Behördengängen. Insgesamt beträgt der Anteil des religiösen Engagements 38 % an allen Formen der Selbstorganisation der Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Diese Zahlen belegen, wie lebensweltlich bedeutsam religiös orientierte Formen der Selbstorganisation sind.

Bislang ist die Infrastruktur des religiösen Engagements der Muslime noch wenig entwickelt. Es gibt neun bundesweit aktive Dachverbände sowie zahlreiche Vereine, die in einzelnen Bundesländern tätig sind. Drüber hinaus gibt es auch islamische Hochschulgruppen und Akademikerorganisationen. Neben dem religiös orientierten Engagementbereich existieren zahlreiche Dachverbände und Vereine, die sich auch anderen Themen widmen und damit das Spektrum der Selbstorganisation erweitern.

Jüdische Religionsgemeinschaft

Auch das Leben der jüdischen Religionsgemeinschaft ist in der Bundesrepublik Deutschland stark von bürgerschaftlichem Engagement geprägt. Gegenwärtig gibt es etwa 90 jüdische Gemeinden mit nahezu 100.000 Mitgliedern. Im Jahr 1990 hatten die jüdischen Gemeinden noch 28.000 Mitglieder. Dieser enorme Zuwachs, bedingt durch Zuwanderer vor allem aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, ist für das Judentum in Deutschland eine erfreuliche Entwicklung, die aber auch mit neuen Herausforderungen verbunden ist.

Eine der Hauptaufgaben von bürgerschaftlich Engagierten – auch im Bereich der jüdischen Gemeinden wird eher der Begriff des Ehrenamtes gebraucht – ist es, die Zuwanderer, die trotz hoher beruflicher Qualifikation vielfach von Arbeitslosigkeit betroffen sind, in die deutsche Gesellschaft und vor allem auch in die jüdischen Gemeinden zu integrieren. Diese Arbeit wird je nach Größe der Gemeinde teilweise auch von Hauptamtlichen geleistet, weil sie von vordringlicher Bedeutung ist. Schätzungen zufolge werden zwei Drittel der Arbeit in den jüdischen Gemeinden von Engagierten geleistet. Lediglich ein Drittel entfällt auf Hauptamtliche, die zudem selten eine Vollzeitstelle bekleiden.

Die Betreuung von Senioren und Jugendlichen ist ein wichtiges Aufgabenfeld der bürgerschaftlich Engagierten in den jüdischen Gemeinden. In der Seniorenarbeit werden Seniorenclubleiter ausgebildet und viele Engagierte sind als Freizeitbetreuer auch im Jugendbereich tätig.

Eine weitere wichtige Aufgabe der Ehrenamtlichen besteht in der Vermittlung des Judentums. Durch die große Zahl von Zuwanderern besteht eine Herausforderung darin, jüdische Identität weiterzugeben und damit zum Erhalt eines lebendigen Judentums beizutragen. Die Weitergabe religiöser und kultureller Tradition ist hier wichtige Aufgaben der Engagierten. Dies geschieht in den jüdischen Gemeinden mit dem Ziel, neue Generationen zu schaffen, die diese Traditionen später einmal selbst weitergeben können. Besondere Schwierigkeiten bereitet die Integration von Zuwanderern, die von den Behörden in kleine Kommunen fernab von jüdischen Gemeinden geschickt werden. Obwohl die Zuwanderung auch mit dem erklärten Ziel erfolgte, die jüdischen Gemeinden zu stärken, muss ein unverhältnismäßig hoher Aufwand von allen jüdischen Institutionen betrieben werden, diese Menschen nicht zu verlieren.

Viele kleinere jüdische Gemeinden mit weniger als 100 Mitgliedern haben mit finanziellen Probleme zu kämpfen. Sie können sich viele Infrastruktureinrichtungen, die ein lebendiges Gemeindeleben erst ermöglichen, nicht leisten. Sie finanzieren sich, wie auch die größeren Gemeinden, durch Beiträge, Spenden und staatliche Zuwendungen. Doch durch das stetige Wachstum der Gemeinden entsteht ein immer schneller wachsender Finanzbedarf, insbesondere von kleineren Gemeinden, die sich in Regionen neu gründen, in denen es nur wenige Mitglieder gibt. Ein weiteres Problem vieler jüdischer Gemeinden und des jüdischen Wohlfahrtsbereiches besteht darin, mehr Engagierte gerade unter den mittleren Altersgruppen zu gewinnen. Während Ältere und Jugendliche recht zahlreich unter den Engagierten vertreten sind, fällt der Anteil der 30- bis 50-Jährigen schwächer aus.

Entwicklungsperspektiven

– *Stärkung der zivilgesellschaftlichen Rolle der Kirchen:*

  Die Bedingungen des Engagements im kirchlichen und religiösen Bereich werden durch die beschriebenen Trends der Ausdifferenzierung und Professionalisierung, aber auch durch die wachsende Bedeutung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten beeinflusst. Letzteres bedeutet für die Kirchen eine Chance, ihre zivilgesellschaftlichen Rollen zu stärken, ohne ihren besonderen Auftrag – Verkündigung und Seelsorge – vernachlässigen oder aufgeben zu müssen. In ihrer Eigenschaft als Akteure der Bürgergesellschaft können die Kirchen sich – über die bereits bestehenden Aktivitäten wie Kirchenasyl, öffentliche Stellungnahmen („Denkschriften“), Gemeinsames Wort zu den „Herausforderungen zu Migration und Flucht“, Gemeinsames Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ etc. hinaus – als Anwalt der Benachteiligten in der Gesellschaft und bei der Bewahrung des sozialen Friedens profilieren. Zu dieser themenanwaltschaftlichen Rolle gehören auch Stellungnahmen zu kontroversen Themen wie Import embryonaler Stammzellen, Familienpolitik, Globalisierung oder die weitere Aus-

gestaltung der europäischen Integration. Nicht zuletzt sind zumindest die katholische Kirche und die ökumenische Bewegung die ältesten global player. Insofern ist es nur folgerichtig, dass sie sich solchen Aufgaben wie der Integration von Zuwanderern zuwenden.

Der zivilgesellschaftliche Bereich bietet den Kirchen insgesamt einen weiten Handlungsrahmen, den sie sowohl mit unterschiedlichen Themensetzungen als auch mit neuartigen Praxisformen ausfüllen können. So ist von den Kirchen zu erwarten, dass sie das kirchliche Bildungssystem nutzen, um in der Schule, Pädagogik, etc. neue Formen zu entwickeln. Die Krankenhäuser in konfessioneller Trägerschaft könnten beispielsweise ihre Formen einer humanen und finanzierbaren Medizin modellhaft weiterentwickeln.

Nicht zuletzt sind die Kirchen die Ansprechpartner, wenn es darum geht, interreligiöse Gespräche auszubauen oder zu initiieren. Hier können die Kirchen Verantwortung für den Dialog, für die Anerkennung und Integration übernehmen.

– *Bedingungen für Engagement verbessern:*

Im Zuge eines verstärkten Nachdenkens über die Situation und die Perspektiven des Ehrenamtes innerhalb der Kirchen haben sich auch die Forderungen der Engagierten sowohl gegenüber den Kirchen und Organisationen, in denen sie tätig sind, als auch gegenüber der Gesellschaft und insbesondere dem Gesetzgeber konkretisiert. Letztere entsprechen weithin den Forderungskatalogen, die auch sonst im Zusammenhang mit dem bürgerschaftlichen Engagement aufgestellt werden.

Im innerkirchlichen Zusammenhang geht es u.a. um Regelungen bei der Zahlung von Aufwandsersatz bzw. Kostenerstattungen, die allerdings bereits in mehr als der Hälfte der Fälle selbstverständlich ist, die Verbesserung der Einführungs- und Qualifizierungsangebote für Engagierte, die für etwa 60 % der Fälle als bereits gesichert angegeben wird, den Ausbau der Mitbestimmungsmöglichkeiten für Engagierte und deren repräsentative Vertretung z.B. durch Vertrauenspersonen oder Fachbeiräte für bürgerschaftlich Engagierte, die Regelung von Freistellungsmöglichkeiten für kirchliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, klare und möglichst schriftliche Vereinbarungen über die Rechte und Pflichten der Engagierten, die Ausstellung von Tätigkeitsnachweisen („Nachweisprojekt"), eine verbesserte Dokumentation freiwilliger Tätigkeit ganz allgemein, intensivere und innovative Formen der Werbung für das Engagement innerhalb der Kirchen, die fortlaufende Qualifizierung der Hauptamtlichen für den Umgang mit den Engagierten und generell die Entwicklung von Engagementformen „nach Maß" und einer „Kultur des Ehrenamtes" innerhalb der Kirchen, zu der auch eine phantasievolle Anerkennungskultur auf allen Ebenen gehören muss.

Über die Kirchen hinaus reichen die Forderungen nach einer verbesserten versicherungsrechtlichen Absicherung auch für solche freiwilligen Aktivitäten, die nicht über Kirchen, Verbände und ähnliche Strukturen bereits erfasst sind. Das dürfte nach heutigem Stand etwa 25 % des Engagements im Raum der Kirchen betreffen.

Eine besondere Rolle für bürgerschaftliches Engagement in Kirchen und Religionsgemeinschaften spielt die „Bruderhilfe", eine kirchennahe Versicherungsgesellschaft. Deren Angebote stehen nicht nur kirchlichen Organisationen zur Verfügung, auch bei Einzelpersonen ist – anders als bei üblichen Haftpflichtversicherungen – die ehrenamtliche Tätigkeit mitversichert, sofern sie im kirchlichen Bereich ausgeübt wird. Die Bruderhilfe tritt bei Veranstaltungen zum bürgerschaftlichen Engagement als Mitveranstalterin in Erscheinung und vermarktet dabei zumindest implizit auch ihre engagementfreundlichen Versicherungen – eine Form von „Corporate Social Responsibility" mit Vorteilen für alle (kirchlichen) Beteiligten (vgl. Bruderhilfe Familienfürsorge/Verwaltungs-Berufsgenossenschaft 2000).

Die Forderung nach steuerlichen Vergünstigungen für bürgerschaftlich Engagierte und einer Berücksichtigung bei deren Rentenansprüchen spielt demgegenüber eine nachgeordnete Rolle. Weiterhin werden eine Verbesserung der rechtlichen Regelungen für die Entsendung von Freiwilligen (Freiwilliges Soziales Jahr im Ausland), der Positionen der Hospizarbeit, insbesondere gegenüber den gesetzlichen Krankenversicherungen, und eine Überarbeitung des Spendenrechts gefordert. Ganz allgemein setzen sich die innerhalb der Kirchen ehrenamtlich Tätigen für dauerhafte, verlässliche und den tatsächlichen Verhältnissen und Erfordernissen angepasste Rahmenbedingungen seitens der Politik ein. Auch für das Engagement im kirchlichen und religiösen Bereich ist eine bessere Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement wünschenswert. Hierbei sind neben dem Bund auch die Länder und die Kommunen in die Pflicht zu nehmen. Vorschläge, für das bürgerschaftliche Engagement insgesamt, insbesondere die Freiwilligendienste, eine Dachinstitution auf Bundesebene, aber auch Beauftragte auf der Ebene der Länder und der Kommunen einzuführen, verdienen vor dem Hintergrund des europäischen Einigungsprozesses sowie der Möglichkeiten und Risiken der Globalisierung besondere Beachtung.

– *Wissensdefizit beheben:*

Im Bereich der muslimischen Religionsgemeinschaften gibt es einen dringenden Handlungsbedarf auf Seiten staatlicher Institutionen und der Wissenschaft, das bestehende, nahezu vollständige Informationsdefizit zu beheben. Es gibt wenig verlässliche Informationen über die Lebenswirklichkeit eines wachsenden und wichtigen Teiles der Bürgerinnen und Bürger in dieser Gesellschaft. Das Wissensdefizit zum bürgerschaftlichen Engagement ist nur ein kleiner Teil einer umfassenderen gesellschaftlichen Unwissenheit hinsichtlich dieser Bevölkerungsgruppe.

1.4. Umwelt und Lokale Agenda 21

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Die Umwelt ist der Lebensraum der Menschen, die durch ihre Handlungen immer auch die Natur beeinflussen. Sie ist ein öffentliches Gut, das von allen gemeinsam zu gestalten ist. Dort, wo sie im Privateigentum ist, wie z.B. der Boden in der Landwirtschaft, wird sie im Eigeninteresse gepflegt. Lange Zeit galt die Umwelt auch als freies Gut, das in immer gleichbleibender Qualität einfach da zu sein schien. Zwar gab es immer schon menschliche Naturzerstörung, aber erst die industrielle Produktionsweise steigerte die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und die mitproduzierte Abfallmenge derart, dass vermehrt Umweltkrisen auftraten. Damit rückte die Notwendigkeit, die Umwelt zu erhalten, stärker ins Bewusstsein von Öffentlichkeit und Politik. In den 1970er Jahren wurde die Umweltpolitik angesichts immer virulenter werdender Umweltprobleme zum eigenständigen Politikbereich. Nahezu die Hälfte der bestehenden, von bürgerschaftlichem Engagement getragenen Umweltorganisationen entstand erst in dieser Zeit der aufkommenden Umweltbewegung (Priller/Rückert-John 2000: 12f.). Einige Umweltschutzverbände verfügen allerdings über eine längere, bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts zurückreichende Tradition.

Im Bereich Umwelt-, Natur- und Tierschutz engagieren sich nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys von 1999 ca. 1,3 Millionen Menschen. Vorliegende einzelne Erhebungen lassen die Einschätzung zu, dass das Engagement im Umweltbereich hauptsächlich von gut ausgebildeten und sozial abgesicherten Personen der Mittelschicht getragen wird (Schumacher 2001).

Bürgerschaftliches Engagement im Handlungsfeld „Umwelt“ ist sehr vielfältig. Es findet sich u.a.:

– in sozialen Bewegungen wie der in den 1970er Jahren entstandenen Anti-AKW-Bewegung oder der neuen globalisierungskritischen Bewegung „Attac“;

– im politisch-parlamentarischen Umfeld der Partei Bündnis 90/Die Grünen;

– in ca. 9.000 lokalen Umweltgruppen, die sich auf Teilgebiete der Umweltproblematik konzentrieren;

– in Gruppen der lokalen Agenda 21;

– in Projekten nachhaltigen Konsums (z.B. Rommelmühle, Kempodium);

– in zahlreichen Projekten an Schulen (Energieprojekte);

– im Rahmen des Freiwilligen Ökologischen Jahres von Jugendlichen und jungen Erwachsenen;

– in kirchlichen Initiativen;

– in Nachhaltigkeitsinitiativen von Unternehmen, die mit Umweltschutzgruppen oder Umweltverbänden kooperieren;

– sowie in den großen national und transnational organisierten Umweltverbänden wie BUND, NABU, WWF, Greenpeace, Deutsche Umwelthilfe, von denen viele im Deutschen Naturschutzring (DNR) zusammengeschlossen sind.

Insgesamt stellt diese breit gefächerte Struktur ein dichtes Netzwerk von lokal, national und global organisierten Umweltgruppen dar, welches auch die Institutionalisierung von Umweltpolitik vorangetrieben hat. Dabei hat die Umweltbewegung selbst einen Institutionalisierungsprozess durchlaufen (vgl. Brand 1999). Dieser hat zur Professionalisierung und zur Stabilisierung der Umweltbewegung beigetragen, ohne ihren Charakter als Bewegung zu beschädigen (Rucht/Roose 2001: 287).

Die vorrangigen Themenfelder von Umweltorganisationen liegen im Umwelt-, Arten- und Naturschutz (91 %) sowie der Landschaftspflege (77 %). Im Bereich Tierschutz ist jede vierte Umweltorganisation engagiert (vgl. Priller/Rückert-John 2000: 17–23).

Mit der Etablierung der Umweltpolitik auf globaler Ebene und der Herausbildung der „nachhaltigen Entwicklung“ als Leitbegriff der Umweltpolitik haben sich auch die Ebenen sowie die inhaltlichen Schwerpunkte bürgerschaftlichen Engagements im Umweltbereich in den letzten zehn Jahren ausdifferenziert bzw. verschoben: Auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 in Rio de Janeiro wurden nicht nur internationale Regime wie z.B. das Klimaregime beschlossen, sondern dort einigten sich auch mehr als 170 Staaten mit der „Agenda 21“ auf ein Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert. Mit diesem Programm wird eine Entwicklung angestrebt, den Bedürfnissen der heutigen Generation zu entsprechen, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen. Eine Politik zur Förderung nachhaltiger Entwicklung beschränkt sich nicht mehr darauf, Problemlösungen in einzelnen Politikfeldern zu finden, sondern versucht die ökologische, die ökonomische sowie die soziale Dimension in einer integrierten Lösung globaler Probleme zu verbinden (vgl. Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: 27). Damit formulierte die Rio-Konferenz eine Reihe von Aufforderungen an die national und international organisierten Umweltverbände:

– die Aufforderung, neben der ökologischen auch die ökonomische und die soziale Dimension in den Blick zu nehmen; dies bedeutet z.B. beim Thema „ökologische Landwirtschaft“ die Frage der Arbeitsplätze oder beim Schutz des Regenwalds die ökonomischen und sozialen Auswirkungen auf die betroffenen Länder zu beachten;

– die Aufforderung, stärker auf die Verbindung einzelner Umweltthemen zu achten; d.h. beispielsweise energiepolitische Fragen mit Anliegen des Naturschutzes zu verknüpfen;

– die Aufforderung, zusammen mit anderen gesellschaftlichen Kräften, z.B. mit Entwicklungsorganisationen, Gewerkschaften und Unternehmen, „neue Allianzen“ zu gründen. Insgesamt bedeuten diese Aufforderungen an die Umweltverbände, sich stärker um die Widersprüche und die Mehrdimensionalität von Umweltproblemen zu kümmern und Kooperationen mit verschiedenen Akteuren zu suchen.

Die Umweltverbände stellen nicht nur – als Teil der Umweltbewegung – eine „Gegenmacht“ dar, sondern sie sind durch die Rio-Konferenz und die nachfolgenden UN-Weltkonferenzen der 1990er Jahre auch in ihrer Rolle als „Themenanwälte“ deutlich aufgewertet worden. Ihr Fach- und Expertenwissen wird für viele Themen auf allen politischen Ebenen nachgefragt. Sie können auf Grund ihrer Verständigungskompetenz auch zu einer höheren Effektivität und Transparenz der Verhandlungsprozesse beitragen und die Positionen der von den Umweltproblemen direkt betroffenen Menschen einbringen. Sie steigern so die Legitimität der Verhandlungsprozesse und ihrer Ergebnisse (vgl. Beisheim 2001).

Auch die Gründung des „Rates für Nachhaltige Entwicklung“ auf Bundesebene sowie die Existenz entsprechender Kommissionen auf Länderebene, z.B. die Kommission für Zukunftsfragen in Hamburg, in denen die Umweltverbände durchweg vertreten sind, sind Ausdruck der gewachsenen Bedeutung der Bürgergesellschaft in diesem Feld. Auf der anderen Seite laufen die Expertinnen und Experten in den Verbänden Gefahr, sich von den gruppeninternen demokratischen Prozessen abzukoppeln und so selbst ihre Legitimation zu verlieren. Außerdem besteht das Problem der Überforderung der NGOs, wenn sie sich in die verschiedenen inter- und supranationalen Institutionen integrieren müssen. Die Inanspruchnahme von Beteiligungsmöglichkeiten und die Teilnahme an internationalen Konferenzen überfordert häufig gerade diejenigen NGOs in finanzieller Hinsicht, die in hohem Maße von bürgerschaftlichem Engagement leben. In den Umweltverbänden werden daher eine Aufwandspauschale oder die steuerliche Absetzbarkeit des tatsächlichen Aufwands für bürgerschaftlich Engagierte in nationalen und internationalen Gremien diskutiert. Ferner stellen die Umweltverbände die Forderung nach einer Erweiterung des Verbandsklagerechts entsprechend der Aarhus-Konvention auf.

Auf der lokalen Ebene, insbesondere in Prozessen der „Lokalen Agenda 21“, spielen weniger die großen Umweltverbände als vielmehr lokale Gruppen und Initiativen eine Rolle. Im Abschlussdokument „Agenda 21“ der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 in Rio de Janeiro wurden alle Kommunen aufgefordert, in einem Konsultationsprozess mit allen kommunalen Akteuren eigene Pläne für eine nachhaltige Entwicklung zu verabschieden:

> „Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‘kommunale Agenda 21’ beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen.“ (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit o.J.: 252).

Da nachhaltige Entwicklung nicht einfach vom Staat verordnet werden kann, wird der gesellschaftlichen Diskussion und der Verständigung über Leitbilder, Handlungsfelder und Projekte in den einzelnen Kommunen Vorrang eingeräumt. Mit der expliziten Aufwertung von Bürgerbeteiligung, Information und Öffentlichkeitsarbeit in den Lokalen Agenda 21-Prozessen gewinnt auch bürgerschaftliches Engagement ein neues Handlungsfeld – analog zu anderen Initiativen der Erweiterung der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene.

Zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Kommunen gibt es erst vereinzelte empirische Erkenntnisse (vgl. zur Übersicht Pettenkofer 2001). Die vorliegenden Studien beziehen sich zumeist auf die Initiierung Lokaler Agenda 21-Prozesse; Erfahrungen mit der Einführung von Maßnahmen liegen dagegen wegen des kurzen Zeitraums bisher kaum vor. Gleichwohl zeichnet sich eine beachtliche Tendenz ab, Lokale Agenda 21-Prozesse auf kommunaler Ebene einzuleiten. Nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik haben fast 90 % der Städte einen Beschluss zur Lokalen Agenda 21 getroffen, fast drei Viertel der Städte haben bereits ein Leitbild für nachhaltige Entwicklung verabschiedet oder planen dies zu tun (vgl. Rösler 2000). Quantitativ betrachtet, kann man daher durchaus von einer steigenden Nachhaltigkeitsbewegung auf kommunaler Ebene sprechen, die durch die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ausgelöst wurde. Bei den inhaltlichen Schwerpunkten im Rahmen der Lokalen Agenda 21 dominieren die Themen Klimaschutz und Energie sowie Verkehr und die Versorgung mit regionalen Nahrungsmitteln („Aus der Region für die Region“).

Hinter den hohen qualitativen Ansprüchen des Programms bleibt die Umsetzung in vielen Städten und Gemeinden bisher jedoch zurück. Folgende Probleme zeichnen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits ab:

– Vielfach wird vor Beginn der Lokalen Agenda 21-Prozesse nicht geklärt, welchen Status und welche Verbindlichkeit Vereinbarungen haben sollen, die in Agenda 21-Gremien getroffen werden. Haben Engagierte den Eindruck, dass ihre Ergebnisse von Rat und Verwaltung einfach ignoriert werden, sind Frustration und Rückzug eine naheliegende Konsequenz. Wie bei anderen Formen kommunaler Beteiligung ist es mit entscheidend für den Erfolg, dass bereits am Beginn des Prozesses geklärt wird, in welcher Form die Ergebnisse in den kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einfließen.

– Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass von den Lokalen Agenda 21-Prozessen vor allem bereits aktive Bürgerinnen und Bürger mit guter Ausbildung angesprochen werden. Die in der Agenda 21 explizit geforderte Beteiligung von Jugendlichen, Frauen und benachteiligten Gruppen ist dagegen bisher nur in Ansätzen gelungen.

– Dazu kommen Probleme, die nicht unmittelbar mit der Rolle bürgerschaftlichen Engagements in Agenda 21-Prozessen zusammenhängen. Die Integration ökologischer, sozialer und ökonomischer Dimensionen zu

einer kommunalen Querschnittsaufgabe gelingt nicht immer, zumal selten eine Gesamtstrategie entwickelt wird und die Ressourcenausstattung von Agenda-Büros, die den kommunalen Nachhaltigkeitsprozess steuernd begleiten sollen, häufig zu wünschen übrig lässt.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Die Erfolgskriterien, wie sie für Lokale Agenda 21-Prozesse auf dem derzeitigen Erfahrungsstand formuliert werden (vgl. Brand u.a. 2001, Drewes 2000), zeigen einen engen Zusammenhang mit Argumenten, die oben bereits im Zusammenhang mit Konzepten der Bürgergesellschaft ausgeführt worden sind. Sie verweisen auch auf Entwicklungsperspektiven und Handlungsbedarf:

– *Organisatorische Verankerung:*

  Die Forschungen zu neuen sozialen Bewegungen und zu politischer Partizipation weisen darauf hin, dass mit einer dauerhaften Mobilisierung der Akteure auch in Agenda-Prozessen nicht zu rechnen ist. Vielmehr werden Phasen hohen Engagements durch Phasen des Rückzugs und der latenten Engagementbereitschaft abgelöst. Der Aufbau dauerhafter Strukturen stellt somit eine wesentliche Stabilisierungsbedingung für Lokale Agenda-Prozesse dar. Elemente solcher Strukturen sind Agenda-Beauftragte mit ressortübergreifender Kompetenz und Agenda-Büros mit einer Anbindung an die politische Leitungsebene.

– *Effizienz der Beteiligungsprozesse durch dialogische Problemlösungsverfahren:*

  Diskussionen, die unstrukturiert und unorganisiert verlaufen und keine sichtbaren Ergebnisse hervorbringen, führen zur Frustration der Beteiligten. Eine professionelle Moderation der Konsultationsprozesse der Lokalen Agenda 21 erhöht ihre Erfolgswahrscheinlichkeit. Um unterschiedliche Akteure miteinander ins Gespräch zu bringen, ist die Einrichtung von Bürgerforen, Runden Tischen, öffentlichen Dialogen, Zukunftswerkstätten, Planungszellen und ähnlichen Instrumenten wichtig. Wenn diese Verfahren Teil der lokalen politischen Kultur werden, impliziert dies ein verändertes Rollenverständnis der beteiligten Akteure und die Bereitschaft zu verständigungsorientiertem Handeln.

– *Integration in den Prozess der Verwaltungsmodernisierung:*

  Das veränderte Rollenverständnis bezieht sich auch auf die Verwaltungen selbst: hier gilt es, Instrumente einer „Querschnittspolitik“ zu entwickeln (z.B. ressortübergreifende Arbeitskreise, Fort- und Weiterbildung) und so die Lokale Agenda 21 in den Prozeß der Verwaltungsmodernisierung zu integrieren (vgl. Brand u.a. 2001: 233–234). Das beinhaltet die Modifikation von kommunalen Entscheidungsstrukturen und -prozessen.

– *Bessere Vernetzung Lokaler Agenda-Prozesse:*

  Um einen besseren überregionalen Austausch von Erfahrungen und Best-Practice-Beispielen der verschiedenen Lokalen Agenda 21-Initiativen zu ermöglichen, ist die Unterstützung von Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Agenda-Transfer-Stellen wünschenswert.

– *Unterstützung durch den Bund:*

  Um das Engagement in Lokalen Agenda-Prozessen dauerhaft wirksam zu machen, ist die Einbindung in eine gesamtgesellschaftliche Nachhaltigkeitsstrategie nötig. Wichtig ist auch eine umfassende Kommunikation des Nachhaltigkeitsleitbildes, der Rolle der Lokalen Agenda 21 und der dort engagierten Akteurinnen und Akteure. Eine solche öffentliche Diskussion wäre auch eine Unterstützung solcher Projekte wie etwa des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommunen am Start“ der Deutschen Umwelthilfe.

– *Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten im Umweltbereich:*

  Um die rechtzeitige und umfassende Einbeziehung von Umweltverbänden und engagierten Bürgerinnen und Bürgern in umweltrelevante Planungs- und Entscheidungsprozesse zu ermöglichen, sollte der Zugang zu Informationen und Akten im Umweltbereich verbessert werden. Auch Umweltverbände und NGOs sind aufgerufen, ihre Organisationsstrukturen auf Engagement- und Beteiligungsfreundlichkeit zu überprüfen.

– *Qualifizierung und Weiterbildung:*

  Auf Grund der oftmals sehr komplexen Zusammenhänge und Ursachen für Umweltprobleme ist Qualifizierung und Weiterbildung der bürgerschaftlich Engagierten im Bereich des Umweltschutzes ein besonders wichtiges Thema. Anbieter von umwelt- und entwicklungspolitischer Weiterbildung sind neben Umwelt- und Naturschutzverbänden u.a. auch Jugendverbände, Kirchen, Volkshochschulen, Gewerkschaften und Parteien. Insbesondere die entwicklungspolitische Bildung ist dabei stark ehrenamtlich organisiert und strukturiert (vgl. Bericht der Bundesregierung zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung, Bundestagsdrucksache 14/7971, 2002: 19f.). Es wird empfohlen, die infrastrukturelle Ausstattung und die Vernetzung zwischen den verschiedenen Bildungsträgern nachhaltig zu fördern.

1.5. Soziales

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Das „Soziale“ steht in der Bundesrepublik Deutschland nicht lediglich für einen bestimmten, klar abgrenzbaren Bereich staatlichen oder privaten Handelns, es ist vielmehr eine zentrale Dimension des bundesrepublikanischen Selbstverständnisses. Solidarität, soziale Gerechtigkeit, die Sicherung sozialer Teilhabe und die Gewährleistung von Mindeststandards stellen entscheidende gesellschaftliche Werte dar, die durch sozialstaatliche Institutionen und Strukturen garantiert werden. Die Bedeutung dieses Grundgedankens findet seinen Ausdruck im Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1GG). Damit nimmt das „Soziale“ einen zentralen Stellenwert in unserer Gesellschaft ein. Sozialstaatlichkeit ist als Staatsziel und gesellschaftliches und politisches Gestaltungsprinzip gegen Verfassungsänderungen

geschützt (Art. 79 Abs. 3). Sozialstaatlichkeit ist dabei keineswegs eine rein staatliche Angelegenheit, sondern sowohl historisch als auch gegenwärtig wesentlich von privater Initiative und sozialem Engagement geprägt.

Der Bereich „Soziales“ umfasst ein breites Spektrum unterschiedlichster Angebote, Dienste und Leistungen sozialer Hilfe und Unterstützung. Soziale Handlungsfelder erstrecken sich von Ansätzen und Leistungen zum Schutz vor und zur Bekämpfung von Armut, Benachteiligung und Ausgrenzung unterschiedlichster Bevölkerungsgruppen, über Angebote und Aktivitäten der Kinder- und Jugendhilfe, der Familienhilfe, der Alten- und Gesundheitshilfe, der Behindertenhilfe bis hin zu Hilfen für Menschen in besonderen Lebenslagen und mit besonderen Problemen und Belastungen. Mit dem Ausbau des Sozialstaats hat sich ein differenziertes System von einerseits monetären Leistungen, andererseits von Einrichtungen, Angeboten und Diensten entwickelt, die Hilfe und Unterstützung zur Bewältigung sozialer Probleme und Notlagen bieten.

Das jährlich vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung veröffentlichte Sozialbudget[4] vermittelt einen Überblick über den finanziellen Umfang der in der Bundesrepublik Deutschland erbrachten sozialen Leistungen: im Jahr 1990 wurden 725,9 Mrd. DM in soziale Leistungen investiert, was einem Anteil von 28,8 % des Bruttoinlandsprodukts entsprach (Sozialleistungsquote). 1999 waren es bereits 1306,6 Mrd. DM. Die Sozialleistungsquote lag bei 33,7 %[5].

Das Sozialbudget liefert detaillierte Angaben zu einzelnen sozialen Leistungsbereichen und den jeweils zuständigen Institutionen. Dabei nehmen die allgemeinen Sicherungssysteme (Sozialversicherung, Versorgungssysteme) das größte Volumen ein. 1999 standen dafür 859,7 Mrd. DM zur Verfügung. Die allgemeine soziale Sicherung beanspruchte 65,8 % des Sozialbudgets. Für „Soziale Hilfen und Dienste“ wurden 1999 insgesamt 94,6 Mrd. DM aufgebracht; das waren 7,2 % des Sozialbudgets. Dabei sind allein in die Bereiche Sozialhilfe 50,2 Mrd. DM und in die Jugendhilfe 32,8 Mrd. DM geflossen.

Bürgerschaftliches Engagement kann durch diese Zahlen allerdings nicht erfasst werden. Es ist – ebenso wie in anderen Feldern – auch im sozialen Bereich äußerst vielfältig und hat unterschiedliche Gesichter: Es umfasst Tätigkeiten in Wohlfahrts- und Jugendverbänden, in Kirchengemeinden, in kleineren Vereinen, Projekten und Initiativen und in öffentlichen Einrichtungen und Diensten. Dabei handelt es sich sowohl um soziale Tätigkeiten der Beratung, Begleitung, Unterstützung und Hilfe als auch um Vorstands- und Leitungsaufgaben in Vereinen und Verbänden (vgl. Kapitel A2.1. „Bestandsaufnahme der vielfältigen Formen“ sowie vertiefend für einzelne soziale Bereiche Kapitel B3.2. „Bürgerschaftliches Engagement in Feldern und Bereichen des Sozialstaats“).

Soziale Angebote und Leistungen werden von unterschiedlichen Trägern und Anbietern erbracht. Das soziale System in der Bundesrepublik Deutschland ist dabei von einer historisch gewachsenen dualen Trägerstruktur von öffentlichen und freien Trägern geprägt. Ihr Verhältnis ist wesentlich durch das Subsidiaritätsprinzip bestimmt, wonach traditionell die freien gegenüber den öffentlichen Trägern einen bedingten Vorrang bei der Leistungserbringung und gleichzeitig Anspruch auf Förderung durch die öffentlichen Träger haben, denen die Gewährleistungsverantwortung für soziale Leistungen obliegt. Lange Zeit hatten dabei die Wohlfahrtsverbände eine besonders privilegierte Position. Inzwischen hat sich diese traditionelle Partnerschaft durch die Pluralisierung der Trägerlandschaft und eine damit einhergehende Ökonomisierung des sozialen Dienstleistungssektors stark verändert. Es hat eine Öffnung des Marktes sowohl für kleinere, verbandsunabhängige Vereine, Projekte und Initiativen als auch für gewerbliche Träger stattgefunden. Dies spiegelt sich in der aktuellen Sozialgesetzgebung (insbesondere im Bereich der Pflege und der Kinder- und Jugendhilfe), in einer Zunahme von Wettbewerb und Konkurrenz und einer insgesamt neuen „Sortierung“ von Anbietern und Leistungserbringern wider (vgl. Wohlfahrt 2000). Diese gravierenden Veränderungsprozesse lassen sich durchaus als Paradigmenwechsel beschreiben. Sie verbinden sich insbesondere für die Wohlfahrtsverbände mit enormen Herausforderungen und Erneuerungsbedarfen (vgl. detailliert Kapitel B3.3. „Die Rolle der Wohlfahrtsverbände im Verhältnis von Sozialstaat und bürgerschaftlichem Engagement“). Der ehemals geltende besondere Status der Wohlfahrtsverbände im traditionellen Verständnis des Subsidiaritätsprinzips kann kaum noch geltend gemacht werden (vgl. Pott 2000: 386).

Die enge Verknüpfung sozialer Handlungsfelder mit bürgerschaftlichem Engagement ist historisch gewachsen. Ursprünge und Wurzeln sozialer Leistungen und Handlungsfelder liegen in weiten Teilen im Bereich privater Initiative bzw. privaten Engagements. Dienste und Einrichtungen im Bereich der Hilfe und Unterstützung der Gesundheitsversorgung oder der Betreuung von Kindern und Alten haben sich traditionell aus sozialem Engagement heraus entwickelt (vgl. Kapitel B3.1. „Das Verhältnis von Sozialstaat und bürgerschaftlichem Engagement“). Erst schrittweise und in Reaktion auf gesellschaftliche Wandlungsprozesse und neue gesellschaftliche Risikolagen wurde die Sorge für diese Leistungen aus der Sphäre des Privaten herausgelöst und in den Verantwortungsbereich des Staates aufgenommen. Die öffentlichen Träger – insbesondere Kommunen und Länder – treten dabei inzwischen zunehmend als Garanten und Finanzierer von Leistungen auf, die Bedingungen und Standards setzen, während die sozialen Leistungen in der Regel subsidiär von Verbänden, Vereinen, Initiativen und Projekten, also zivilgesellschaftlichen Organisationen, sowie – in zunehmendem Maße – auch von gewerblichen Trägern erbracht werden.

[4] Das Sozialbudget enthält Angaben über die Systeme der Sozialversicherung, über gesetzliche, tarifvertragliche und freiwillige Leistungen der Arbeitgeber, über die Sicherung der Bediensteten von Bund, Ländern und Gemeinden, von Gemeindeverbänden und Sozialversicherungsträgern.

[5] Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000: Sozialbudget 1999, Tabellenauszug

Der Bereich sozialer Dienstleistungen ist in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor aufs Engste mit der freien Wohlfahrtspflege verbunden, deren Traditionen und Gegenwart maßgeblich auf den vielfältigen Erscheinungsformen bürgerschaftlichen Engagements basieren. Unterschiedliche Trägersäulen – Kirchen und Religionsgemeinschaften, Wohlfahrts- und Jugendverbände sowie kleinere, selbstorganisierte Vereine, Projekte und Initiativen stehen für ein breites, plurales Angebot an Aktivitäten, Einrichtungen und Diensten. Sie folgen unterschiedlichen Traditionen und Motiven, arbeiten auf der Grundlage verschiedener Überzeugungen und Orientierungen, nutzen spezifische Zugänge, Methoden und Ansätze. Diese Vielschichtigkeit in der Trägerstruktur bedingt und ermöglicht Pluralität und damit die Möglichkeit, den unterschiedlichen Wünschen und Bedürfnissen der Adressaten sozialer Leistungen gerecht zu werden. Pluralität ist darüber hinaus eine wichtige Bedingung und Voraussetzung für Flexibilität und Innovationsfähigkeit im sozialen Dienstleistungssektor.

Die Bedeutung der freien Träger für das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland kann kaum überschätzt werden. 35 % aller Krankenhausbetten, 70 % aller Plätze für alte Menschen, 80 % aller Plätze in Kinder- und Jugendheimen, 70 % aller Plätze in Kindertagesstätten und 90 % aller Plätze in Werkstätten für Behinderte werden von freien Trägern verantwortet. Absolute Zahlen können dieses Bild noch einmal schärfen: Freie Träger unterhalten in der Bundesrepublik Deutschland

– 33.974 Einrichtungen der Jugendhilfe mit 1.835.231 Plätzen und 146.482 Vollzeit- und 110.250 Teilzeitbeschäftigten,
– 9.453 Einrichtungen der Familienhilfe mit 58.757 Plätzen und 34.505 Vollzeit- und 54.942 Teilzeitbeschäftigten,
– 15.212 Einrichtungen der Altenhilfe mit 481.495 Plätzen und 129.437 Vollzeit- und 108.140 Teilzeitbeschäftigten,
– 12.449 Einrichtungen der Behindertenhilfe mit 344.819 Plätzen und 98.208 Vollzeit- und 59.503 Teilzeitbeschäftigten sowie
– 1.568 Einrichtungen der Aus-, Fort- und Weiterbildung mit 114.310 Plätzen und 8.435 Vollzeit- und 7.990 Teilzeitbeschäftigten (vgl. BAGFW 2001).

Innerhalb der freien Wohlfahrtspflege nehmen – trotz aller Veränderungen und aktuellen Herausforderungen – die großen, traditionsreichen Wohlfahrtsverbände nach wie vor eine besondere Stellung ein. Sie sind die ressourcenstärkste und einflussreichste Trägersäule und in zahlreichen sozialen Handlungsfeldern nicht nur klare Marktführer, sondern Garanten für Stabilität und Qualität sozialer Dienstleistungen. Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege sind im ganzen Bundesgebiet und im gesamten Spektrum sozialer Arbeitsfelder tätig. Sie unterhalten eigene Einrichtungen und Dienste, sind gleichzeitig als Dachverband umfassender Zusammenschluss für Organisationen und Einrichtungen mit gleicher oder ähnlicher weltanschaulicher Orientierung bzw. Philosophie. Die Wohlfahrtsverbände haben dienstleistungsorientierte Organisationsstrukturen entwickelt. Sie verfügen jeweils über eine differenzierte Binnenstruktur und sind darüber hinaus auf allen föderalen Ebenen untereinander verknüpft. Für den Sozialstaat sind sie zentrale Verhandlungs- und Vertragspartner. Sie nehmen Einfluss auf die Gestaltung des „Sozialen“ und sind dabei in besonderer Weise in staatliche Strukturen und Prozesse inkorporiert (vgl. Backhaus-Maul 2000). Wohlfahrtsverbände beanspruchen verschiedene Funktionen für sich, deren Gewichtung sich in den vergangenen Jahren jedoch – mit erheblichen Folgen für das Selbstverständnis und das Bild der Verbände – verschoben hat. Ihre Funktion als lokale Vereine und Weltanschauungsverbände hat dabei schrittweise an Gewicht verloren gegenüber ihrer Bedeutung als soziale Dienstleistungsunternehmen und Organisationen politischer Interessenvertretung, die den Charakter der Verbände zunehmend prägen (vgl. für einen Überblick die Beiträge in Rauschenbach/Sachße/Olk 1995). Damit steht aber auch das Besondere, die Unverwechselbarkeit der Wohlfahrtsverbände auf dem Spiel, die ihnen lange Zeit eine besondere Position im Verhältnis zum Staat garantierte. Innerhalb der Verbände wird daher gegenwärtig eine intensive Diskussion um neue Strategien und Leitbilder geführt, die ihnen wertebezogene Identität und darauf beruhende Zukunftsfähigkeit sichert (vgl. für die Arbeiterwohlfahrt Pott 2001b: 58ff.).

In diesem Veränderungsprozess hat sich auch der Stellenwert bürgerschaftlichen Engagements in den Verbänden geändert. Sie haben insgesamt als „Agenturen gemeinwohlorientierten Handelns“ an Bedeutung verloren:

„Die Wohlfahrtsverbände, ehemals erste Garnitur für freiwilliges Engagement, entdecken die Gesetze des Marktes und die Hindernisse in ihren eigenen Organisationsstrukturen. Zugleich müssen sie neue Handlungsspielräume als Dienstleister und Gemeinwohlagenturen gewinnen und ihre gesellschaftliche Legitimation neu begründen“ (Pott 2000: 382).

Die Entwicklung und der schrittweise Ausbau des Systems sozialer Leistungen ist verbunden mit einer zunehmenden – für bürgerschaftliches Engagement folgenreichen – Professionalisierung und Ökonomisierung der Leistungserbringung. Mit dem Wachstum des Sozialsektors in den letzten 30 Jahren hat sich ein expandierender Arbeitsmarkt für soziale Berufe herausgebildet. Der Professionalisierungsprozess sozialer Arbeit ging einher mit einer tendenziellen Abwertung und Marginalisierung sozialen Engagements (vgl. Jakob 2002c: 119). Das hat dazu geführt, dass bürgerschaftliches Engagement in sozialen Einrichtungen und Diensten immer weiter zurückgedrängt wurde und soziale Leistungen mittlerweile überwiegend von hauptberuflich tätigen Fachkräften erbracht werden. Eine Gegentendenz dazu verkörpert die Selbsthilfebewegung, die eine Kritik an der Anonymität professioneller Hilfeleistungen mit der Betonung der eigenen Ressourcen der Adressaten sozialer Leistungen verbindet. Für die Gestaltung des Verhältnisses von bürgerschaftlichem Engagement und professioneller sozialer Arbeit

ergeben sich besondere Anforderungen, um den Eigensinn von Engagement und die Fachlichkeit professioneller Helfer nicht gegeneinander auszuspielen, sondern in ein produktives Ergänzungsverhältnis zu bringen (vgl. Wendt 2002: 114ff.).

Infolge von Prozessen der fortschreitenden Professionalisierung und Qualitätsentwicklung sowie nicht zuletzt steigender Erwartungen an Effektivität und Effizienz hat bürgerschaftliches Engagement in sozialen Diensten und Einrichtungen insgesamt stark an Bedeutung verloren und findet hier kaum mehr einen zentralen Platz. Engagement ist zwar nicht gänzlich verschwunden, es ist jedoch keineswegs mehr prägend für das Gesicht und den Alltag von Gesundheits- und Pflegediensten, Kindertagesstätten etc. Diese Verdrängungsprozesse bürgerschaftlichen Engagements in sozialen Einrichtungen und Diensten wurden infolge steigenden Ökonomisierungsdrucks auch von den öffentlichen Trägern und ihrer Förderpraxis und Mittelvergabe verstärkt: Engagement gilt bislang kaum als förderfähiger Posten. Diese häufig fehlende Aufmerksamkeit öffentlicher Träger für die Bedeutung von Engagement spiegelt sich auch darin, dass in kommunalen (also öffentlich getragenen) Einrichtungen und Diensten bürgerschaftliches Engagement so gut wie keine Rolle spielt.

Diese Einschätzung des Stellenwerts von bürgerschaftlichem Engagement im „Sozialen“ korrespondiert weitestgehend mit den Ergebnissen des Freiwilligensurveys von 1999. Demnach sind im sozialen Bereich – z.B. in einem Wohlfahrtsverband, einer Hilfsorganisation, in der Nachbarschaftshilfe oder in einer Selbsthilfegruppe – 4 % der Bundesbürger (ab 14 Jahren) engagiert (vgl. Rosenbladt 2000: 44ff.). Diese Zahl bedarf allerdings insofern der Relativierung, als in der Untersuchung ein sehr enges Verständnis von Engagement im sozialen Bereich angelegt wurde. Felder wie beispielsweise die Jugendarbeit wurden hier nicht mitgezählt und finden sich eher in anderen Bereichen wie „Freizeit und Geselligkeit“, „Kultur und Musik“ etc.. Die Engagementquote dürfte also mit einem etwas weiteren Verständnis des „Sozialen“ durchaus höher liegen. Dennoch nimmt mit Blick auf die Gesamtheit des bürgerschaftlichen Engagements der soziale Bereich einen vergleichsweise geringen Stellenwert ein.

Die Frage nach den bestehenden Engagementpotenzialen macht allerdings auf ein interessantes Ergebnis aufmerksam: Soziales Engagement ist für viele Bürgerinnen und Bürger durchaus attraktiv. 16 % derjenigen, die sich für ein Engagement interessieren, ohne bereits engagiert zu sein, geben den sozialen Bereich als Interessenfeld an – gleichauf mit dem Sport zieht soziales Engagement damit das größte Interesse auf sich (Gensicke 2000: 92). Vor dem Hintergrund dieser hohen individuellen Bereitschaft ist es nötig, den Blick auf die institutionellen Gegebenheiten zu richten, die die Umsetzung potenzieller Engagementbereitschaft in konkretes Engagement nicht selten erschweren.

Statt sich einseitig auf die „Rekrutierung“ von Engagierten oder die Ausschöpfung von Engagementpotenzialen zu konzentrieren, sollten in sozialen Organisationen, Einrichtungen und Diensten Orte und Gelegenheiten für bürgerschaftliches Engagement geschaffen sowie Aufgaben und Verantwortung auf engagementbereite Bürgerinnen und Bürger übertragen werden. Es kommt darauf an, institutionelle Bedingungen und Passungsverhältnisse zu schaffen, die es den Engagierten ermöglichen, sich sowohl an Entscheidungen als auch an der Erbringung von Leistungen zu beteiligen. Eine Mitverantwortung für die Wohlfahrtsproduktion werden Bürgerinnen und Bürger nur dann übernehmen, wenn sie gleichzeitig mitgestalten und mitbestimmen können. Bürgerschaftliches Engagement bringt eine eigene Qualität in die Erbringungen sozialer Leistungen ein, es markiert die „lebendige Seite des Sozialstaats“. Dabei sind die Bürgerinnen und Bürger weder Klienten noch Kunden, sondern kooperative Partner und Mitgestalter sozialer Angebote und Dienstleistungen (vgl. Kapitel A2.5.).

Entwicklungsperspektiven

Vor dem Hintergrund eines qualifizierten Begriffsverständnisses (vgl. Kapitel A1.), das bürgerschaftliches Engagement im Kontext der Bürgergesellschaft als übergreifenden Bezugsrahmen betrachtet und dabei den Aspekten Selbstorganisation und Partizipation einen zentralen Stellenwert einräumt, ergeben sich für soziale Einrichtungen und Dienste sowie eine Politik der Engagementförderung anspruchsvolle Herausforderungen.

Dabei geht es im Kern darum, in den sozialen Organisationen und Einrichtungen – vom Kindergarten bis hin zu Pflegeeinrichtungen – zivilgesellschaftliche Leitbilder und Organisationskulturen zu entwickeln und sie für das Engagement und die Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger zu öffnen. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass eine Öffnung für Beteiligung und Engagement nicht Ausdruck von Sparstrategien ist oder zu Qualitätseinbußen führt, sondern dass im Gegenteil eine Stärkung von Mitbestimmung und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger die Qualität der Leistung steigert und die Einrichtungen und Dienste sowohl humaner als auch effektiver macht. Es geht also darum, institutionelle Bedingungen zu schaffen, die die Ressource bürgerschaftliches Engagement stärken und pflegen, letztlich also um ein engagementfreundliches und für Engagement offenes Klima in öffentlichen Institutionen, Einrichtungen und Diensten. Diese Perspektive einer Förderung bürgerschaftlichen Engagements muss in die Erneuerungsstrategien von Einrichtungen des Sozialsektors und die aktuelle Debatte um den Umbau des Sozialstaats und die Modernisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge einfließen. Dabei geht die Enquete-Kommission davon aus, dass die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements insbesondere von der Frage abhängt, inwiefern Bewältigungsstrategien und Modernisierungskonzepte von Institutionen, Organisationen, Diensten und Einrichtungen des Sozialsektors bürgerschaftliches Engagement als einen zentralen Faktor einschließen und dadurch neue gesellschaftliche Bedürfnisse nach Engagement entstehen lassen.

Im Teil B3. „Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat“ werden für einzelne soziale Bereiche und Hand-

lungsfelder sowohl differenzierte Analysen erarbeitet als auch spezifische Entwicklungsperspektiven für eine Förderung bürgerschaftlichen Engagements entwickelt.

2. Bürgerschaftliches Engagement ausgewählter sozialer Gruppen

2.1. Frauen und Männer

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Die empirischen Erhebungen des Freiwilligensurveys von 1999 und des Sozio-ökonomischen Panels kommen zu dem Ergebnis, dass es deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede beim bürgerschaftlichen Engagement von Frauen und Männern gibt. Männer sind in der Bundesrepublik Deutschland stärker freiwillig engagiert als Frauen. Laut Freiwilligensurvey von 1999 beträgt die Engagementquote bei Männern 38 %, während sie bei Frauen bei 30 % liegt (Zierau 2000: 32). Dieser signifikante Unterschied wird mit der Verteilung verschiedener Tätigkeiten zwischen den Geschlechtern in Verbindung gebracht. Während die Frauenerwerbstätigkeit in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat, ist die gesellschaftliche Arbeitsteilung in der privaten Sphäre weitgehend unverändert geblieben. Nach wie vor sind Frauen ganz überwiegend für Haushalt, Kinderbetreuung und die Pflege von Familienangehörigen zuständig. Dies hat zur Folge, dass Frauen sich weniger und mit einem geringeren Zeitaufwand engagieren als Männer, da sie nicht selten Erwerbs-, Familien- und Freiwilligenarbeit koordinieren müssen (vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach 2000: 210-215). Die Zahlen des Sozio-ökonomischen Panels weisen allerdings darauf hin, dass der Anteil engagierter Frauen von 1985 bis 1996 von 18 % auf 30 % gestiegen ist – ein größerer Anstieg als bei den Männern. Allerdings wird der Zuwachs beim Engagement (bei beiden Geschlechtern) vor allem auf seltenere und sporadischere Engagements zurückgeführt (vgl. Erlinghagen/Rinne/Schwarze 1997).

Im Ost-West-Vergleich treten weitere Erklärungen für das geringere Engagement von Frauen hinzu: die wesentlich höhere Arbeitslosigkeit, die sich nachteilig auf die Engagementbereitschaft auswirkt, und die geringere Anzahl von Hausfrauen in den neuen Ländern, die in den alten Ländern überdurchschnittlich häufig freiwillig engagiert sind. So engagieren sich in Ostdeutschland nur 23 % der Frauen; in Westdeutschland sind es 32 %.

Eine Differenzierung der Engagementbereiche nach Geschlechtern lässt weitere Unterschiede sichtbar werden. Die Bereiche Gesundheit, Schule/Kindergarten, Soziales sowie Kirche/Religion sind von Frauen dominiert: Hier liegt der Frauenanteil an den Engagierten bei zwei Dritteln (vgl. Zierau 2000: 34ff.). Im Umwelt-/Natur-/Tierschutz und in der Justiz sind beide Geschlechter gleich stark vertreten, in den anderen Feldern sind Frauen unterrepräsentiert. Bei rund 40 % liegt ihr Anteil in den Bereichen Freizeit/Geselligkeit und Kultur/Musik; im Sport bei einem Drittel. In der beruflichen Interessenvertretung ist jede vierte dort tätige Person eine Frau. Besonders gering fällt der Frauenanteil in den Bereichen Rettungsdienste/freiwillige Feuerwehr und Politik/politische Interessenvertretung aus.

Die Unterschiede in den einzelnen Engagementbereichen spiegeln damit auch eine gesellschaftliche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern wider, die auch die Erwerbsarbeit strukturiert. Frauen sind häufiger in Bereichen mit betreuenden, gesundheitlichen und versorgenden Aufgaben engagiert, die zum Teil eine ausgeprägte Nähe zur Familie aufweisen. Männer bevorzugen dagegen eher außerfamiliäre, öffentliche Bereiche. Das Engagement von Männern ist dabei stärker politisch sowie freizeit- und bildungsorientiert (vgl. Zierau 2000: 33–39). Diese – nicht immer freiwillige – Aufgabenteilung wird auch bei der Besetzung von Vorstands- und Leitungsfunktionen deutlich. 44 % dieser Funktionen werden von Männer ausgeübt. Der Frauenanteil in diesen Funktionen liegt mit 31 % deutlich darunter (Zierau 2000: 71). Bis auf den Gesundheitsbereich sind Männer in allen Bereichen stärker in Vorstands- und Leitungspositionen vertreten als Frauen. Dies gilt auch für die von Frauen stark besetzten Bereiche Kindergarten/Schule, Soziales und Kirche/Religion. Bürgerschaftliches Engagement und gesellschaftliche Aktivitäten von Frauen sind dadurch in der Öffentlichkeit weniger sichtbar. Wenn es um Macht und Einflussnahme, um die Gestaltung und Veränderung von Strukturen in Organisationen geht, sind Frauen weniger beteiligt als Männer.

Auch der institutionelle Rahmen, in dem bürgerschaftliches Engagement stattfindet, unterscheidet sich, wenn man den Blick auf die Geschlechter richtet. Zwar überwiegt bei Frauen und Männern das Engagement in Vereinen, Verbänden und Organisationen; allerdings benennen 55 % der Männer, aber nur 41 % der Frauen den Verein als organisatorischen Rahmen ihrer freiwilligen Tätigkeit. Das bürgerschaftliche Engagement von Frauen findet häufiger in informellen Organisationen wie Initiativen und selbst organisierten Gruppen statt.

Die Daten des Freiwilligensurveys von 1999 zeigen außerdem, dass bürgerschaftliches Engagement bei Familien stärker ausgeprägt ist als in Einpersonenhaushalten. Allerdings sind auch hier geschlechtsspezifische Unterschiede zu beachten. Während Frauen mit Kindern unter drei Jahren weniger engagiert sind, ändert sich dies häufig, wenn die Kinder das Kindergarten- und Grundschulalter erreichen. Während die Beteiligung von Frauen am bürgerschaftlichen Engagement mit dem Alter des Kindes variiert, bleibt das freiwillige Engagement von Männern von der Zeitbeanspruchung durch die Kleinkinderziehung unberührt: Der Aktivitätsgrad von Männern fällt sogar besonders hoch aus, wenn Kinder unter drei Jahren im eigenen Haushalt leben. Auch dieses Ergebnis spricht für die geschlechtsspezifische Aufgabenteilung in der Familie. Die Beanspruchung durch Hausarbeit und Familie wirkt sich belastend auf die Möglichkeiten zum Engagement von Frauen aus, während diese Dimension für Männer keine Rolle spielt (vgl. Zierau 2000: 52–55).

Vergleichbare Erkenntnisse ergeben sich für den Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Er-

werbsarbeitszeit. Am stärksten engagiert ist die Gruppe der Frauen, die nicht erwerbstätig, sondern allein für Familie, Haushalt und Kindererziehung zuständig ist. 37 % dieser Familienfrauen sind bürgerschaftlich engagiert. Die Engagementquote der erwerbstätigen Frauen liegt etwas darunter. 32 % der erwerbstätigen Frauen sind bürgerschaftlich engagiert – hingegen 43 % der erwerbstätigen Männer.

Betrachtet man die Gruppe der erwerbstätigen Frauen genauer, so wird deutlich, dass die Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit und Engagement auch hier eine Rolle spielt. Bei erwerbstätigen Frauen nimmt das bürgerschaftliche Engagement mit zunehmender zeitlicher Einbindung in die Erwerbsarbeit ab: Teilzeitarbeitende Frauen sind stärker engagiert als Frauen in Vollzeitarbeitsverhältnissen. Während das Engagement von Frauen ganz offensichtlich mit den zeitlichen Anforderungen von Familie und Erwerbsarbeit konkurriert, spielt das Arbeitsvolumen für das Engagement von Männern keine Rolle: Unabhängig von ihrer Wochenarbeitszeit gehören erwerbstätige Männer zu den überproportional Engagierten (vgl. Zierau 2000: 57–62).

In einer Hinsicht wirkt sich jedoch die Integration in die Erwerbsarbeit für beide Geschlechter gleich aus: Günstige Einkommensverhältnisse und ein hoher Berufsstatus erhöhen – ebenso wie ein hohes Bildungsniveau – die Bereitschaft, sich bürgerschaftlich zu engagieren (vgl. Zierau 2000: 100f.).

Engagementmotive von Frauen

Bei der Frage, welche Motive für das bürgerschaftliche Engagement von Frauen ausschlaggebend sind, hat die Frauenforschung dazu beigetragen, stereotype Vorstellungen aufzubrechen: So wurde das Klischee der „typischen Ehrenamtlichen“ als einer religiös motivierten Frau im mittleren Lebensalter, die vom Einkommen ihres Mannes lebt und nach der Phase der Kindererziehung nach einer neuen Betätigung sucht, korrigiert. Vielmehr ist diese Konstellation nur eine unter vielen möglichen Hintergründen bürgerschaftlich engagierter Frauen, die sich in unterschiedlichen Lebensphasen und -situationen befinden und deren Engagement auf unterschiedlichen Sinnorientierungen beruht (vgl. Notz 1989, Wessels 1994, Jakob 2002a):

– Für Frauen, die auf Grund großer zeitlicher, physischer, psychischer und emotionaler Belastung nicht in der Lage sind, Hausarbeit und Pflege mit einer Erwerbsarbeit zu vereinbaren, stellt bürgerschaftliches Engagement eine Möglichkeit dar, am öffentlichen Leben teilzunehmen.

– Frauen im mittleren Lebensalter, die durch den Verdienst des Ehepartners abgesichert sind, suchen nach Abschluss der aktiven Familien- und Erziehungsphase ein neues Betätigungsfeld und sehen keine Chance zur Aufnahme einer eigenen bezahlten Erwerbstätigkeit.

– Ältere Frauen nach beendeter Berufstätigkeit finden auf der Grundlage einer ausreichenden Rente im bürgerschaftlichen Engagement eine sinnvolle, anerkannte und befriedigende Betätigung.

– Beruflich tätige Frauen engagieren sich als Ausgleich für fremdbestimmte Arbeitsbedingungen.

– Frauen in der Ausbildungsphase sammeln Erfahrungen für die spätere Erwerbstätigkeit und erhoffen sich zugleich verbesserte Beschäftigungsbedingungen.

– Erwerbslose Frauen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben oder nach Ausbildung und Studium keinen bezahlten Arbeitsplatz finden, engagieren sich, um ihre Qualifikationen zu erhalten und etwas Sinnvolles zu tun.

– Frauen, die während der Kindererziehung aus ihrem Beruf ausgeschieden sind, nutzen das freiwillige Engagement als Möglichkeit, die Verbindung zu ihrem früheren beruflichen Umfeld zu erhalten, oder erwerben neue Qualifikationen, die ihnen die Rückkehr in den Beruf erleichtern.

– Bürgerschaftliches Engagement eröffnet auch Möglichkeiten für eine Karriere außerhalb der Erwerbsarbeit. Das Engagement in leitenden Positionen in Vorständen, Landes- oder Bundesverbänden oder auch in der Kommunalpolitik eröffnet Frauen Möglichkeiten der Mitgestaltung und Mitentscheidung, die weit über das hinausgehen, was viele im Rahmen ihrer Berufstätigkeit gestalten können.

Im bürgerschaftlichen Engagement von Frauen kommen also – anders als es das hergebrachte Stereotyp von Charaktermerkmalen des weiblichen Geschlechts will – nicht nur altruistische und karitative, sondern auch selbstbezogene Motive zum Tragen. Bürgerschaftliches Engagement wird als Instrument zur bewussten Biografiegestaltung im Zusammenhang mit vergangenen Erfahrungen, der gegenwärtigen Lebenssituation und zukünftigen Erwartungen betrachtet. Je mehr die Bindekraft familiärer Traditionen und sozialer Milieus nachlässt und je pluraler und individueller auch bürgerschaftliches Engagement gestaltet wird, desto wichtiger werden biografische Passungen. Gelingt die Verbindung der Anforderungen des Engagements mit den biografischen Präferenzen der Engagierten, entstehen oftmals neue, kreative Formen von Engagement. Selbstbezug und Gemeinwohlorientierung schließen sich dabei nicht aus, sondern gehen eine neue Verbindung ein. Daraus resultieren auch neue Anforderungen an die Organisationen und Institutionen, in denen sich bürgerschaftliches Engagement vollzieht (vgl. Jakob 2002a).

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Strategien zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements müssen der Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit und Engagement größere Aufmerksamkeit schenken. Dies gilt insbesondere, wenn Frauen verstärkt für bürgerschaftliches Engagement gewonnen werden sollen. Die Rahmenbedingungen dafür werden an verschiedenen Stellen gestaltet:

– Der Staat ist für die sozialpolitische Flankierung des Engagements zuständig, etwa für die Ermöglichung

und Finanzierung flexibler Infrastrukturangebote wie flächendeckende Kinderbetreuungsangebote und Ganztagsschulen. Kommunen können darüber hinaus durch eine entsprechende Zeitpolitik (Öffnungszeiten von kommunalen Einrichtungen, Verkehrszeiten des Öffentlichen Personennahverkehrs, flexible Regelungen für private Anbieter etc.) die Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie die Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit und Engagement fördern.

– Arbeitgeber, Gewerkschaften und Staat legen mit der Arbeitszeit und den Freistellungsmöglichkeiten wichtige engagementrelevante Bestimmungen in der Erwerbsarbeit fest. Um tradierte Muster der Arbeitsteilung aufzubrechen und Zeiten für Engagement zu gewinnen, ist die Schaffung von *Arbeitszeitmodellen* wie Gleitzeitkonten und Überstundenkonten im Bereich der Erwerbsarbeit notwendig, die den Beschäftigten Optionen für eine eigene Zeitgestaltung eröffnen (vgl. dazu auch das Kapitel B2.4.3.). Erfahrungen mit der Arbeitszeitflexibilisierung zeigen, dass insbesondere Arbeitszeitmodelle, die den Beschäftigten mehr Souveränität im Umgang mit ihrer Zeit ermöglichen, Zeitressourcen für das Engagement eröffnen und sich förderlich auf das Engagement auswirken.

– Auch Vereine und gemeinnützige Organisationen sind aufgerufen, einen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Engagement, Familie und Erwerbsarbeit zu leisten. Bisher sind die Organisationsabläufe in vielen Engagementfeldern, in denen Frauen und Männer tätig sind, wenig kompatibel mit den zeitlichen Strukturen, in denen sich viele Frauen insbesondere dann bewegen, wenn sie familiär gebunden sind. Bei der Planung von Organisationsabläufen, bei der Anberaumung von Vorstandssitzungen und wichtigen Terminen sind vor allem die Zeitressourcen von Frauen stärker zu berücksichtigen, um so die institutionelle Passung zwischen Engagementbereitschaft und Organisationsstruktur zu verbessern. Dies kann sich darin ausdrücken, dass Möglichkeiten der Kinderbetreuung bereitgestellt werden, um Frauen mit Kindern ein Engagement zu ermöglichen.

– Die gesellschaftliche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern aufzubrechen, ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe weit über die Engagementförderung hinaus – für Frauen und Männer, für Organisationen, Unternehmen und den Staat. Im Bereich bürgerschaftlichen Engagements gehört dazu die Vereinbarkeit verschiedener gesellschaftlicher Tätigkeiten ebenso wie eine höhere Bereitschaft von Männern, sich in klassisch „weiblichen“ Bereichen zu engagieren – angefangen bei der Familienarbeit. Ein solcher Bewusstseins- und Verhaltenswandel kann nicht von oben erzeugt werden. Notwendig ist ein öffentlicher Diskurs über die Nützlichkeit, Sinnhaftigkeit und Anerkennung solcher Arbeitsformen. Dieser Diskurs kann durch Kampagnen und Modellprojekte begleitet werden.

2.2. Kinder und Jugendliche

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Das Engagement von Kindern und Jugendlichen verdient unter dem Aspekt der Zukunft bürgerschaftlichen Engagements besondere Aufmerksamkeit. Kinder und Jugendliche sind eine wichtige Gruppe von Engagierten. Sie betätigen sich in Vereinen, Verbänden, Projekten und informellen Gruppen und übernehmen dabei Verantwortung für sich selbst und andere. Engagement und Engagementbereitschaft von Kindern und Jugendlichen stellen die Basis für die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements in unserer Gesellschaft dar. Sollen langfristig Grundlagen und Voraussetzungen für die Entwicklung und Gestaltung der Bürgergesellschaft geschaffen werden, stehen und fallen diese Bemühungen mit der Gewinnung und Integration der kommenden Generationen.

Schwerpunkte im bürgerschaftlichen Engagement von Kindern und Jugendlichen

Empirische Untersuchungen aus den 1980er Jahren (vgl. u.a. Braun/Röhrig 1986) beschrieben Jugendliche und junge Erwachsene als eine Gruppe, die im Vergleich zur Gesamtbevölkerung deutlich weniger engagiert ist. Diese Befunde waren durchaus stimmig, weil sich die Studien ausdrücklich auf die Bereiche Gesundheit und Soziales konzentrierten, in denen sich Kinder und Jugendliche bis heute traditionell seltener engagieren als die anderen Altersgruppen. Lebensbereiche wie Freizeit und insbesondere der Sport waren dagegen nicht Gegenstand der Befragungen. Durch die Verallgemeinerung dieser bereichsspezifischen Ergebnisse in Öffentlichkeit und Medien wurde ein Negativbild von Kindern und Jugendlichen als „Ichlingen“ bzw. „Egotriplern“ geprägt, die sich in ihrem Alltag vor allem an hedonistischen Zielen orientieren und nur selten Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme für andere oder gar für das Gemeinwohl zeigen.

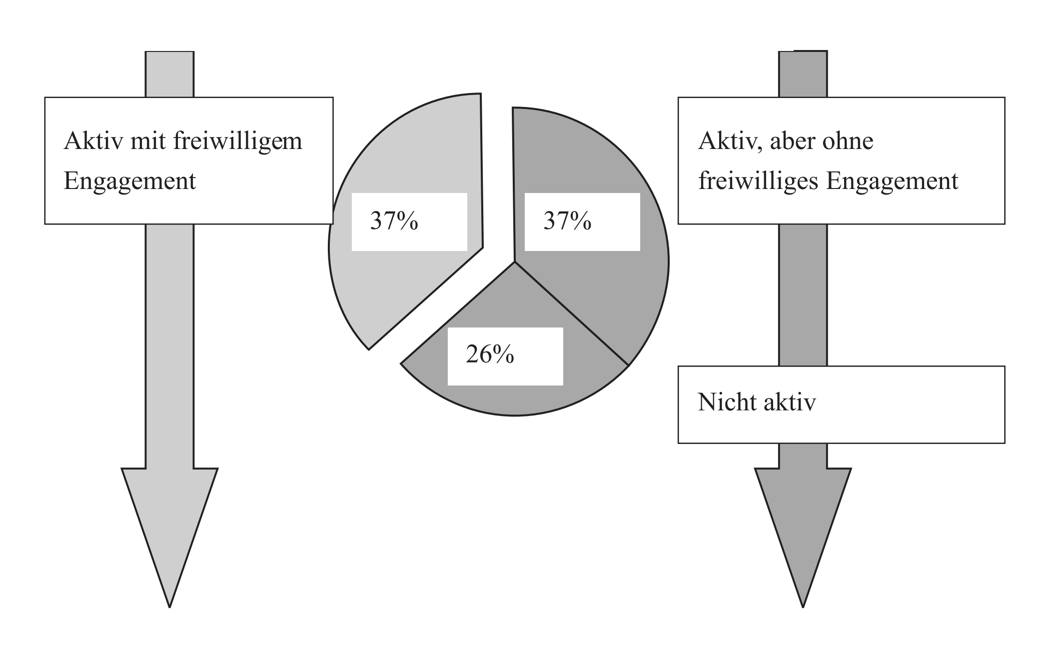
Aktuelle empirische Untersuchungen[6] zeichnen dagegen ein ganz anderes Bild der jungen Generation. Nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys von 1999 ist die Gruppe der 14- bis 24-Jährigen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung mit einer Quote von 37 % sogar überdurchschnittlich engagiert (vgl. Picot 2000: 127). Die differierenden Ergebnisse lassen sich auf unterschiedliche Formen der Messung von bürgerschaftlichem Engagement zurückführen: Während etwa in der Studie von Braun/Röhrig einzelne Engagementfelder gezielt untersucht wurden, erfasst der Freiwilligensurvey von 1999 eine Vielzahl von Bereichen, Feldern und Tätigkeiten mit einem sehr weiten Begriff von freiwilligem Engagement.

---

[6] Hierzu zählen insbesondere die Shell-Studien (Deutsche Shell 1997, 2000), der DJI-Jugendsurvey (Hoffmann-Lange 1995), das Sozio-ökonomische Panel (Erlinghagen/Rinne/Schwarze 1997) und der Freiwilligensurvey von 1999 (Picot 2000).

Abbildung 2

Jugendliches Engagement



63% Interesse an freiwilliger/ ehrenamtlicher Tätigkeit („ja“ und „vielleicht“)

88% Tätigkeit macht Spaß
69% Tätigkeit kommt Kindern und Jugendlichen zugute
44% üben ihr Engagement täglich oder mehrmals in der Woche aus
40% engagiert im Bereich „Sport und Bewegung“
64% nennen ihr Engagement „Freiwilligenarbeit“
76% nicht in Ehrenamt gewählt
73% keine Leitungs- oder Vorstandsfunktion
78% üben Tätigkeit im Team aus
85% Tätigkeit erfordert Belastbarkeit
33% vergleichbare Tätigkeit wird von anderen beruflich bzw. gegen Bezahlung ausgeübt
33% fühlen sich manchmal überfordert
55% Anerkennung als berufliches Praktikum oder Weiterbildung erwünscht
48% Anerkennung als Ersatz für Wehr-/Zivildienst erwünscht
57% wären bereit, Engagement auszuweiten

(Alle Merkmale signifikant häufiger als bei Engagierten über 25 Jahre)

Infratest Burke Sozialforschung, Freiwilligensurvey 1999

(Rosenbladt 2000: 155)

Im Engagement von Jugendlichen nimmt laut den Ergebnissen des Freiwilligensurveys von 1999 der Bereich „Sport und Bewegung“ den größten Raum ein, gefolgt von den Feldern „Freizeit und Geselligkeit“, „Schule/Kindergarten“, „Kultur und Musik“, „Kirchlicher/religiöser Bereich“ sowie „Rettungsdienste/Freiwillige Feuerwehr“. In den Bereichen, in denen jugendliches Engagement besonders stark ausgeprägt ist, liegt der Schwerpunkt im persönlichen Lebensumfeld der Jugendlichen. Dabei bezieht sich jugendliches Engagement besonders auf Kinder und Jugendliche und kommt diesen zugute. Dagegen sind Jugendliche in sozialen oder politischen Engagementfeldern unterrepräsentiert – dies gilt insbesondere für die jüngeren Jugendlichen unter 20 Jahren.

Politische Partizipation

Die 12. und 13. Shell-Jugendstudie haben wichtige Erkenntnisse zum politischen Engagement und zur politischen Partizipation von Jugendlichen erbracht. Die Studien bestätigen, dass ein politisches Engagement im engeren Sinne bei Kindern und Jugendlichen einen eher geringen Stellenwert hat. Dabei wird eine insgesamt skeptische Distanz junger Menschen gegenüber gesellschaftlichen Institutionen im Bereich von Politik und Demokratie, insbesondere auch gegenüber den Parteien, konstatiert (vgl. Münchmeier 2002). Relativ hohes Vertrauen genießen hingegen zivilgesellschaftliche Organisationen wie Umweltschutz- und Menschenrechtsgruppen oder Bürgerinitiativen.

Dennoch gehen die Autoren der Shell-Studie nicht von einer allgemeinen Politikverdrossenheit der Jugendlichen aus. Vielmehr erleben Jugendliche die Politik als jugendverdrossen (vgl. Deutsche Shell 2000: 262ff.): Sie haben das Gefühl, dass die Politik die Jugend und ihre Bedürfnisse nicht ernst nimmt und übergeht. Darüber hinaus bestehen grundlegende Zweifel daran, dass Politik die aktuellen gesellschaftlichen Probleme überhaupt lösen kann. Dies führt zu einer Entfremdung vom politischen System mit seinen Organisationen und Ritualen.

Der Anteil von Jugendlichen (15 bis 24 Jahre), die sich für Politik interessieren, ist von 57 % im Jahr 1991 auf 43 % im Jahr 1999 deutlich gesunken – überproportional war der Rückgang dabei bei ostdeutschen Jugendlichen (vgl. Deutsche Shell 2000: 263). Ein Drittel der Jugendlichen gibt an, keiner politischen Partei oder Gruppierung nahe zu stehen. Dazu passt die deutlich rückläufige Wahlbeteiligung Jugendlicher, die nicht etwa auf überzeugte Wahlenthaltung, sondern auf Desinteresse zurückgeht. Jugendliche entfernen sich damit nicht bewusst vom politischen System, sondern „lassen es mehr und mehr links liegen“ (Deutsche Shell 2000: 265). Offensichtlich zweifeln junge Menschen grundsätzlich daran, durch eigenes Engagement politisch etwas bewegen oder verändern zu können. Das Ausmaß der Politikdistanz steht im Zusammenhang mit der Einschätzung der eigenen Zukunftschancen: Je belasteter und unsicherer die Zukunft erscheint, desto stärker wird Politik abgelehnt.

Strategien zur Stärkung von Politikakzeptanz und jugendlichem politischen Engagement können sich daher nicht auf politische Bildung und das Einüben von Demokratie beschränken. Sie müssen Jugendlichen vielmehr Bewältigungs- und Unterstützungsressourcen für ihre Zukunft bieten. Das Vertrauen in die eigenen Zukunftschancen ist eine entscheidende Basis für die Bereitschaft, sich zu engagieren und (politische) Verantwortung zu übernehmen.

Ein besonderes Problem in den aktuellen Debatten um Jugend und Politik sind – nicht nur in den neuen Bundesländern – rechtsextreme und ausländerfeindliche Orientierungen von Kindern und Jugendlichen. Bei der Bearbeitung rechtsextremer Einstellungen von Schülerinnen und Schülern kommt der Schule als Mikrokosmos der Bürgergesellschaft große Bedeutung zu. So wirken umfangreiche Möglichkeiten für Schülermitbestimmung, geringes Vorkommen von autoritären, distanzierten und lehrerzentrierten Verhaltensweisen im Unterricht sowie ein hohes schulisches Schlichtungspotenzial der Entwicklung und Ausbreitung von Rechtsextremismus und Ausländerfeindlichkeit entgegen. Die Schule nach außen zu öffnen, ist damit nicht zuletzt eine Strategie gegen Gewaltaffinität, Rechtsextremismus und Ausländerfeindlichkeit (vgl. Krüger/Pfaff 2001).

Benedikt Sturzenhecker stellt angesichts der sich scheinbar widersprechenden empirischen Befunde zum Engagement Jugendlicher die These vom „gespaltenen politischen Bewusstsein“ Jugendlicher auf:

> „Einerseits lehnen sie ab, was nach abstrakter, allgemeingesellschaftlicher Politik und verkrusteter Institutionalisierung aussieht, andererseits engagieren sie sich für konkret greifbare Themen ihres Interesses in ihrem Lebensbereich, wenn ihnen dazu Möglichkeiten angeboten werden“ (Sturzenhecker 1998: 211).

Die doppelte Spaltung verläuft damit zwischen einer mehr oder weniger klaren Ablehnung klassischer Bundes-, Landes- und Lokalpolitik und einem gleichzeitig bestehenden Interesse nicht nur für Probleme des eigenen Alltags- und Lebensbereichs, sondern auch für globale Probleme wie z.B. den Umweltschutz. Diese Spaltung macht darauf aufmerksam, dass bei Kindern und Jugendlichen sehr wohl Bereitschaft und Fähigkeit zur Partizipation bestehen; es kommt allerdings darauf an, kind- und jugendgerechte Partizipationsformen zu finden, die einen erlebnishaften, erfahrbaren Zugang zur Politik ermöglichen und die dabei die konkrete Alltags- und Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen aufgreifen.

So wichtig der Versuch ist, Kinder und Jugendliche in Planungsprozesse einzubeziehen, so hängt der Erfolg doch davon ab, ob das, was sie entwickeln, auch wirklich umgesetzt werden kann. Häufig zeigt sich in der Praxis, dass die tatsächliche Beteiligung dort endet, wo es um die Realisierung bestimmter selbst entwickelter Vorhaben geht. Dies ist die Schwäche bestehender parlamentarischer Formen im Kinder- und Jugendbereich. Die kommunalpolitische Verantwortung liegt deshalb darin, die Beiträge und Produkte dieser Beteiligungsmöglichkeiten ernst zu nehmen und gemeinsam mit Kindern und Jugendlichen an der Realisierung mitzuwirken. Nur dann, wenn etwas erfolgreich umgesetzt werden kann, vermittelt dies den Eindruck, auch tatsächlich etwas bewegen zu können.

Entwicklung und Veränderungen im bürgerschaftlichen Engagement Jugendlicher

Allgemeine Aussagen zu Entwicklungen, Veränderungen und Trends jugendlichen Engagements lassen sich nur schwer treffen. Die Ergebnisse des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), die die zentralen Befunde des Freiwilligensurvey von 1999 weitgehend bestätigen, zeigen, dass zwischen 1985 und 1996 in Westdeutschland eine allgemeine Zunahme ehrenamtlicher Tätigkeiten auch bei Jugendlichen zu verzeichnen ist (vgl. Erlinghagen/Rinne/Schwarze 1997: 16). In Ostdeutschland resultiert der Anstieg sogar hauptsächlich aus einer überproportionalen Zunahme jugendlichen Engagements.

Auch die letzten beiden Shell-Jugendstudien erlauben durch ihre Wiederholungsbefragungen Aussagen zu zeitlichen Veränderungen jugendlichen Engagements. Besonders beachtenswert ist dabei, dass zwischen 1996 und 1999 die Zahl der Jugendlichen, die in Organisationen ein Amt oder eine Funktion übernommen haben, stark angewachsen ist (vgl. Deutsche Shell 1997, 2000).

Ungeklärt bleibt, inwiefern die beschriebenen Veränderungen auf Lebensphaseneffekte oder auf Generationeneffekte zurückzuführen sind. Wahrscheinlich überschneiden sich beide Aspekte und können in Kombination zur Erklärung von Veränderungen herangezogen werden. So verändern sich einerseits mit zunehmendem Alter die Inhalte und Bereiche des Engagements (Engagement wird „erwachsener“); gleichzeitig spiegeln sich in diesen Veränderungen auch generationenbezogene Wandlungsprozesse.

Die vorliegenden empirischen Ergebnisse bestätigen die populäre These von allgemeinen gesellschaftlichen Auflösungserscheinungen und der Jugend als Gruppe von „Ego-Triplern“ nicht. Jugendliche sind in erheblichem Umfang, in vielfältigen Feldern und mit beachtlicher Intensität am bürgerschaftlichen Engagement beteiligt. Dieses differenzierte Bild jugendlichen Engagements in Öffentlichkeit und Medien offensiver zu transportieren, wäre nicht nur ein Mittel der Anerkennung des Engagements der nachwachsenden Generation, sondern auch ein Beitrag zum Abbau verbreiteter Ängste der (erwachsenen) Gesellschaft vor vermeintlichen generellen Desintegrationsprozessen bei Jugendlichen.

Bedingungsfaktoren für das bürgerschaftliche Engagement von Kindern und Jugendlichen

Das Engagementverhalten von Kindern und Jugendlichen wird wesentlich davon beeinflusst, inwieweit sie in Organisationen und Strukturen eingebunden sind. Dort, wo Kinder und Jugendliche mitmachen, ergeben sich Chancen und Möglichkeiten, aber auch Notwendigkeiten für ein Engagement. Neben der organisatorischen Eingebundenheit wirkt sich insbesondere ein großer Freundes- und Bekanntenkreis, die Verwurzelung am Wohnort sowie eine Kirchenbindung positiv auf die Engagementbereitschaft aus. Soziale Integration ist eine wichtige Voraussetzung für Engagement und wird durch ein Engagement wiederum verstärkt – ein positives Wechselverhältnis, dessen Fundamente in der Jugendphase gelegt werden. Auch dem Faktor Bildung kommt in diesem Zusammenhang eine engagementförderliche Wirkung zu.

Ein weiterer zentraler Befund des Freiwilligensurveys von 1999 verweist auf den Zusammenhang von frühen Engagementerfahrungen und späterem Engagement im Erwachsenenalter. Wer sich bereits in seiner Kindheit und Jugend engagiert, tut dies mit größerer Wahrscheinlichkeit auch später. Frühe Erfahrungen, insbesondere das Vorbild von Eltern und anderen Bezugspersonen, sind besonders prägend für die Engagement- und Beteiligungsbereitschaft der Heranwachsenden. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Engagementförderung in Kindheit und Jugend eine herausgehobene Bedeutung: Sie ist sozusagen eine Investition in die spätere Engagementbereitschaft erwachsener Bürgerinnen und Bürger und damit in das zukünftige Sozialkapital einer Gesellschaft.

Frühe Engagementförderung kann allerdings nicht allein den Familien zugeschrieben werden. Mit abnehmender Prägekraft familiärer und milieuspezifischer Traditionen und Orientierungen wächst die Bedeutung und Verantwortung gesellschaftlicher Institutionen und Instanzen. Kinder und Jugendliche brauchen authentische Beispiele und Vorbilder, an denen sie sich orientieren und erfahren können, dass Engagement sowohl anderen als auch ihnen selbst zugute kommt. Entscheidend ist daher, schon frühzeitig Engagementfelder kennen zu lernen, erste Engagementerfahrungen zu machen, selbst ein Engagement auszuprobieren und damit also bürgerschaftliches Engagement zu lernen (vgl. dazu Kapitel B1.I.8.).

Dies kann gewährleistet werden, wenn Engagementförderung verstärkt in den Alltag pädagogischer Institutionen und Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Horte, Jugendfreizeitstätten etc. einfließt (vgl. Kapitel B3.2.7.). Besondere Bedeutung kommt dabei der Schule als dem zentralen Lern- und Lebensort aller Kinder und Jugendlichen zu (vgl. Kapitel B3.2.6.). Aber es gibt auch außerhalb von Schule und öffentlichen Einrichtungen Möglichkeiten für Information und Kontakt mit Engagement, z.B. durch Infrastruktureinrichtungen wie Freiwilligenagenturen und Ehrenamtsbörsen (vgl. Kapitel B1.I.9.). Schließlich bieten die Freiwilligendienste eine große Chance, Jugendliche auch an ein längerfristiges, verbindliches bürgerschaftliches Engagement heranzuführen (vgl. Kapitel B1.I.4.3.).

Engagement und Wertewandel

Die aktuellen Diskussionen über das Engagementverhalten werden häufig verknüpft mit der Debatte um einen allgemeinen Wertewandel. Auch für Kinder und Jugendliche kann jedoch trotz der gestiegenen Bedeutung von Selbstentfaltungswerten gegenüber Pflicht- und Akzeptanzwerten keine Zunahme egoistischer, gemeinschafts- und gemeinwohlfremder Verhaltensdispositionen nachgewiesen werden. Sowohl der Speyerer Wertesurvey als auch der Freiwilligensurvey von 1999 stellen klar heraus, dass sich veränderte Wertvorstellungen auch bei der nachwachsenden Generation durchaus mit Gemeinsinnorientierungen vertragen (vgl. Klages 2000: 11ff., Klages/Gensicke 1999,

Picot 2000: 154ff.). Hedonistische und materialistische Wertorientierungen, wie „das Leben in vollen Zügen genießen“, „hoher Lebensstandard“, „Macht und Einfluss haben“, sind bei Kindern und Jugendlichen gegenwärtig stark ausgeprägt, und zwar stärker als in der Erwachsenengeneration. In dieser Orientierung an den Werten der Wettbewerbs- und Konsumgesellschaft unterscheiden sich engagierte und nicht engagierte Jugendliche aber keineswegs. Engagement und Hedonismus/Materialismus schließen sich offensichtlich nicht aus. Auch Selbstentfaltungswerte wie Kreativität und Phantasie zu entwickeln, sowie Pflicht- und Akzeptanzwerte haben für Jugendliche einen hohen Stellenwert.

Vor diesem allgemeinen Wertehorizont Jugendlicher lassen sich auch die Befunde zur Motivation für ein Engagement einordnen. Da Engagement in erster Linie im persönlichen Lebensumfeld der Jugendlichen stattfindet, überrascht es nicht, dass für sie der Spaß an der Tätigkeit (93 %) und das Zusammenkommen mit sympathischen Menschen (83 %) im Vordergrund stehen. Auch die Erweiterung der eigenen Erfahrungen und Kenntnisse (74 %) spielt eine wichtige Rolle. Daneben ist jugendliches Engagement aber durchaus auch von eher altruistischen Motiven getragen: 70 % der engagierten Jugendlichen wollen mit ihrer Tätigkeit anderen Menschen helfen, 68 % etwas für das Gemeinwohl tun (vgl. Picot 2000, 157). Damit bestätigt sich auch bei Jugendlichen der allgemeine Befund, wonach Gemeinwohlorientierung und das Interesse an Selbstentfaltung keine einander widersprechende, konkurrierende Werte sind, sondern auch von jugendlichen Engagierten zu einem gemeinsamen Motivbündel für Engagement verknüpft werden (vgl. Kapitel A3.2.).

Institutionelle Rahmenbedingungen

In aktuellen Diskussionen wird häufig die These vertreten, gerade jugendliches Engagement finde zunehmend in informellen Gruppen, Projekten und Initiativen statt. Bei der allgemeinen Darstellung der empirischen Befunde zu bürgerschaftlichem Engagement ist bereits darauf hingewiesen worden, dass dieser Trend die Breite des Engagements (noch) nicht erfasst hat: Auch neue Engagementformen finden im Rahmen der traditionellen Rechts- und Organisationsformen statt (vgl. Kapitel A3.1.). Dies gilt auch für das Engagement von Jugendlichen: Dies erklärt sich aus der Nähe des Engagements zum persönlichen Lebensumfeld; besonders das Engagement in Sportvereinen nimmt hier eine herausragende Stellung ein. Insgesamt ist die Hälfte aller Jugendlichen (unabhängig von einem darüber hinausgehenden Engagement) in Vereinen organisiert, ein Viertel in gesellschaftlichen Großorganisationen, vor allem den Kirchen. Der Freiwilligensurvey von 1999 verweist allerdings darauf, dass bei Jugendlichen, die sich in mehreren Feldern engagieren, das erste Engagement nach wie vor an traditionelle Organisationen gebunden ist, während es beim Zweit- oder Drittengagement durchaus einen Trend zu eher kleinen, weniger formal organisierten Strukturen gibt.

Auch wenn das an Organisationen und Institutionen gebundene Engagement nach wie vor überwiegt, bedeutet dies noch keine „Entwarnung“ für Vereine und Verbände, die Jugendliche für sich gewinnen wollen. Traditionelle Organisationen – auch die Jugendverbände – beklagen rückläufige Mitgliedszahlen und eine allgemein nachlassende Bereitschaft Jugendlicher, sich in ihren Strukturen zu engagieren. Allein im Zeitraum zwischen 1992 und 1997 ist nach den Ergebnissen der DJI-Jugendsurveys ein deutlicher Rückgang der jugendlichen Mitgliedschaften in traditionellen Organisationen, Vereinen und Verbänden zu verzeichnen.

Besonders deutlich wird der Rückgang verbandlichen Engagements bei Jugendlichen, wenn man sich den Anteil derjenigen anschaut, die keiner Organisation angehören. In den alten Bundesländern stieg dieser Anteil von 41 % im Jahr 1992 auf 48 % 1997, in den neuen Ländern von 50 % auf 61 %. Offensichtlich ist es für Kinder und Jugendliche immer weniger attraktiv, sich auf die bestehenden organisatorischen Strukturen einzulassen. Dies kann teilweise auf die gestiegenen Wahlmöglichkeiten und eine größere Attraktivität kommerzieller Freizeitanbieter zurückgeführt werden.

Die Konkurrenzsituation zwischen gemeinnützigen Vereinen und der kommerziellen Freizeitindustrie erklärt aber die Schwierigkeiten der Organisationen nicht hinreichend. Verbindlichkeiten, normierte Verhaltenserwartungen, relativ hohe zeitliche Verpflichtungen, organisatorische Erfordernisse und Kooperationsnotwendigkeiten mit professionellem Personal kollidieren mit dem Bedürfnis junger Menschen, über Handlungsräume zu verfügen, die sie selbst nach eigenen Vorstellungen gestalten können, ohne sich in die Hierarchien der Erwachsenenwelt einzugliedern (vgl. Olk 1987: 85).

Angesichts des erheblichen Engagementpotenzials von Jugendlichen – etwa zwei Drittel der aktuell nicht engagierten Jugendlichen hätten durchaus Interesse an einem Engagement und über die Hälfte der schon Engagierten wären bereit, ihre Aktivitäten noch auszubauen – stellt sich daher die Frage, ob die derzeit in den Organisationen bestehenden Voraussetzungen und Bedingungen für ein Engagement den veränderten Interessen und Bedürfnissen Jugendlicher noch entsprechen. Aus den Nachwuchssorgen vieler Verbände und Organisationen auf fehlende Engagementbereitschaft der Jugend zu schließen, würde die organisatorischen Rahmenbedingungen und institutionellen Passungen vernachlässigen, die für bürgerschaftliches Engagement von entscheidender Bedeutung sind. Da in den Jugendverbänden der Anteil der Ehrenamtlichen an der Gesamtmitarbeiterzahl bis zu 90 % beträgt, ist es für diese Verbände von existenzieller Bedeutung, Kindern und Jugendlichen Beteiligungsmöglichkeiten und Strukturen anzubieten, die ihren subjektiven Interessen entsprechen und ihnen sozialen Gestaltungsspielraum geben (vgl. Gaiser/deRijke 2000, Seckinger u.a. 1998, Weigel u.a. 1999). Auch Möglichkeiten zur Qualifikation und Weiterbildung sowie Formen der Anerkennung in Verbänden und Organisationen müssen darauf hin überprüft werden, ob sie den Interessen und Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen entsprechen.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Aus den dargestellten empirischen Befunden ergeben sich aus Sicht der Enquete-Kommission folgende Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Kindern und Jugendlichen:

– *Frühes Lernen von Engagement:*

  Die Förderung von Engagementdispositionen muss in Kindheit und früher Jugend erfolgen. Die Bereitschaft, sich zu engagieren und Verantwortung für andere und für das Gemeinwohl zu übernehmen, wird bereits in dieser Phase entwickelt. Frühe Engagementförderung ist dabei sowohl eine Aufgaben von Familien als auch von Schulen und pädagogischen Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Horte und Jugendfreizeitstätten. Eine große Chance, Beteiligungsansätze von Kindern im frühen Alter zu fördern, bietet die sozialräumliche Öffnung der Tageseinrichtung. Kinder eignen sich dadurch ihre Umwelt aktiv an, setzen sich mit Entwicklungen im Umfeld der Tageseinrichtung auseinander und merken, dass sie Einfluss auf ihre Umgebung nehmen können. Indem sie sich den Sozialraum aneignen, setzen sie sich zugleich mit ihm auseinander und erleben positive Erfahrungen, die sie bestärken können, ihre Bedürfnisse deutlicher zu artikulieren und durchzusetzen. Um die Engagement- und Beteiligungsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen zu fördern, ist es – neben dem Vorbild durch Eltern und andere Bezugspersonen – notwendig, Möglichkeiten und Räume zu schaffen, in denen Kinder und Jugendliche Engagementfelder frühzeitig kennenlernen und erste Engagementerfahrungen machen können. Engagementförderung sollte daher verstärkt in den Alltag pädagogischer Institutionen, insbesondere der Schule, einfließen (vgl. dazu die Kapitel B3.2.6. und B3.2.7.). Das heißt zugleich, dass die pädagogischen Schwerpunkte auf interkulturellem Lernen liegen sollen. Sowohl Lehrende als auch Kinder müssen in diesen neuen Bereichen geschult werden.

– *Zugangswege eröffnen:*

  Angesichts des bestehenden Engagementpotenzials unter Jugendlichen kommt es künftig darauf an, Zugangswege, Strukturen und Rahmenbedingungen zu verbessern. Maßnahmen und Ansätze zur Förderung jugendlichen Engagements sollten dabei berücksichtigen, dass Engagement in direktem Zusammenhang mit sozialer Integration steht. Darüber hinaus bestehen konkrete Förderansätze darin, bessere Möglichkeiten für Information und Kontakt herzustellen, z.B. durch Infrastruktureinrichtungen wie Freiwilligenagenturen und Ehrenamtsbörsen etc., aber auch durch Projekte der Beratung, Unterstützung und Begleitung, die direkt an jugendlichen Lebensorten agieren, wie z.B. Beratungsangebote über Freiwilligendienste direkt in der Schule.

– *Angemessene institutionelle und organisatorische Bedingungen schaffen (Institutionelle Passung):*

  In Organisationen, Verbänden und Vereinen muss es verstärkt um die Schaffung angemessener Gelegenheitsstrukturen für Engagement gehen, die die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen berücksichtigen. Dabei müssen Felder und Optionen eröffnet werden, die Spaß, soziale Kontaktmöglichkeiten, Selbstbestimmung und Verantwortungsübernahme miteinander verbinden. Themen und Aufgaben müssen überschaubar und zeitlich kalkulierbar sein. Jugendliche dürfen von den Organisationen nicht vereinnahmt werden. Es muss genügend Raum für selbstbestimmte Entscheidungen und eigenverantwortliches Handeln geben. Engagement sollte mit konkreten Erfolgsaussichten verbunden sein; auf die Frage „Was kann ich bewirken?“ erwarten Kinder und Jugendliche genaue Antworten.

– *Qualifizierung ermöglichen:*

  Engagementfördernde institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen, bedeutet auch, Möglichkeiten für Weiterbildung und Qualifizierung anzubieten. Etwa ein Drittel der engagierten Jugendlichen fühlt sich manchmal in ihren Tätigkeiten überfordert. Qualifizierungen können einen Beitrag dazu leisten, besser mit bestehenden Anforderungen umzugehen und Frustrationen und Enttäuschungen zu vermeiden. Gleichzeitig können Jugendliche durch Weiterbildung Kompetenzen erwerben, die ihnen auch außerhalb des Engagements nützlich sein können.

– *Engagement anerkennen:*

  Jugendliches bürgerschaftliches Engagement benötigt Anerkennung. Dafür sollten sowohl in den Organisationen als auch insbesondere in der kommunalen Öffentlichkeit differenzierte, jugendlichen Bedürfnissen angemessene Formen der Anerkennung entwickelt werden. Ziel ist die Etablierung einer umfassenden Anerkennungskultur (vgl. Kapitel B1.I.6.). Dazu zählen nicht nur symbolische Anerkennungen wie z.B. Auszeichnungen. Auch die formale Anerkennung von erworbenen Qualifikationen und Tätigkeitsnachweise können gerade für Jugendliche in der Phase beruflicher Orientierung eine attraktive Form der Würdigung und Wertschätzung bedeuten, die über das Engagement hinaus Möglichkeiten der Verwertbarkeit eröffnet. Anerkennung bezieht sich dabei einerseits auf den Nachweis freiwilligen Engagements in Zeugnissen und Zertifikaten, andererseits auf die Akzeptanz und die Berücksichtigung dieser Nachweise z.B. bei Entscheidungen über die Vergabe von Ausbildungs- oder Studienplätzen. Nur wenn beide Seiten dieser Instrumente bedacht werden, bedeutet Anerkennung mehr als nur gute Worte.

– *Öffentliche Wertschätzung und Imageverbesserung:*

  Eng verbunden mit der Forderung nach einer verstärkten Anerkennung ist die Darstellung und Wahrnehmung jugendlichen Engagements in der Öffent-

lichkeit. Ausmaß und Bedeutung der freiwilligen Tätigkeiten von Kindern und Jugendlichen sollten offensiv präsentiert und dabei die bestehenden Fehlinterpretationen empirischer Ergebnisse korrigiert werden. Das sollte durch medienwirksame Darstellung von best-practice-Beispielen flankiert werden, mit denen jugendliches bürgerschaftliches Engagement veranschaulicht wird und öffentliche Wertschätzung erfährt. Nur auf diesem Wege ist es letztlich möglich, dem häufig dominierenden Negativimage von Kindern und Jugendlichen aktiv zu begegnen und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit zu betreiben. Dazu kann auch eine öffentliche Debatte über die Absenkung des Wahl- und Beteiligungsalters von Jugendlichen beitragen, die themenspezifisch schon in einigen Kommunalverfassungen und Einzelgesetzen vorgenommen worden ist.

2.3. Seniorinnen und Senioren

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Die Zahl der älteren Menschen über 60 Jahre, der Seniorinnen und Senioren, wächst in der Bundesrepublik Deutschland sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Gesamtbevölkerung. Mit zunehmender Lebenserwartung ist die Phase nach dem Ausstieg aus dem Beruf länger geworden. Damit gewinnt ein Lebensabschnitt an Bedeutung, für dessen aktive Ausgestaltung kaum allgemein anerkannte kulturelle Leitbilder vorhanden sind. Auch wenn eine nachberufliche Erwerbstätigkeit nur selten anzutreffen ist, bedeutet dies nicht, dass Senioren mit Beendigung der Erwerbsarbeitsphase von allen Pflichten entbunden wären. Viele unterstützen vor allem die eigenen Kinder und Enkelkinder aber auch die Lebenspartner, sei es finanziell oder durch Hilfen bei der Kinderbetreuung, im Haushalt oder im Bereich der Pflege (vgl. Kohli/Kühnemund 1999).

Mit diesen Veränderungen gehen sowohl gewachsene Teilhabemöglichkeiten als auch die Gefahr der Vereinzelung einher – eine klare Tendenz in die eine oder andere Richtung zeichnet sich nicht ab. Gesicherte Erkenntnis ist aber, dass die finanziellen Ressourcen im Alter sehr ungleich verteilt sind. Die damit verbundenen Kontraste zwischen Arm und Reich werden sich in Zukunft noch verstärken. Bei nicht wenigen Menschen vollzieht sich zudem der Einstieg ins Seniorenalter unfreiwillig, durch die frühzeitige Ausgliederung aus dem Arbeitsleben.

Mit den sehr unterschiedlichen Lebenslagen älterer Menschen sind auch entsprechend unterschiedliche Zugänge zum bürgerschaftlichen Engagement verbunden. Ob und wo sich Seniorinnen und Senioren engagieren, hat weniger mit dem Lebensabschnitt Alter, sondern mehr mit der Zugehörigkeit zu einem bestimmten sozialen und kulturellen Milieu im Lebensverlauf zu tun (vgl. Knopf 1995).

Seniorinnen und Senioren engagieren sich häufig in persönlichen sozialen Netzwerken, die vielfach über die Familie hinausreichen; sie schließen Nachbarn, Freunde und Bekannte aus dem alltäglichen persönlichen Lebensumfeld ein (vgl. BMFSFJ 2001: 62). Solche informellen Formen des Engagements, die auch in höherem Alter ihre Bedeutung nicht verlieren, sind relativ gut dokumentiert. Fragt man nach bürgerschaftlichem Engagement in formalen Organisationen außerhalb des privaten und häuslichen Bereichs, ist es sinnvoll, innerhalb der großen Gruppe der Seniorinnen und Senioren noch einmal zwischen „jungen Alten“ („drittes Lebensalter“) und „alten Alten“ („viertes Lebensalter“) zu unterscheiden. Im „vierten Lebensalter“ wird ein Engagement häufig durch nachlassende Mobilität und eigene Hilfsbedürftigkeit erschwert (vgl. Deutscher Verein u.a. 2000). Allerdings sind die wenigen vorliegenden quantitativen Untersuchungen zum bürgerschaftlichen Engagement in dieser Hinsicht bisher nur unzureichend differenziert. Insgesamt steht fest, dass das Ausmaß bürgerschaftlichen Engagements bei den 60- bis 70-Jährigen etwa dem des Bevölkerungsdurchschnitts entspricht. Bei den über 70-Jährigen geht der Anteil aus dem oben genannten Grund zurück, so dass die Gesamtgruppe der Seniorinnen und Senioren einen unterdurchschnittlichen Anteil an engagierten Personen aufweist (vgl. Brendgens/Braun 2000).

Das Engagement älterer Menschen zeichnet sich nach dem gegenwärtigen Wissensstand durch einige Besonderheiten aus. Es ist zunächst einmal von einem höheren Niveau konventioneller politischer Beteiligung geprägt. Unter den Mitgliedern von CDU, CSU, SPD und PDS sind ältere Menschen überrepräsentiert. Ähnlich verhält es sich im Hinblick auf die Beteiligung an Wahlen (vgl. Naegele 1999: 93). Ungeklärt ist allerdings, wie es über die Mitgliedschaft und die Beteiligung an Wahlen hinaus um die Übernahme ehrenamtlicher Aufgaben in diesem Bereich bestellt ist. Auch gibt es kaum Erkenntnisse darüber, inwieweit sich die Beteiligung Älterer in den Bereichen Soziales, Freizeit und Geselligkeit vom Engagement jüngerer Generationen unterscheidet (vgl. Klie 2001a). Viele Traditionsvereine sind überaltert und haben Probleme, Freiwillige für ehrenamtliche Aufgaben zu finden. Insgesamt ist jedoch das Wissen über die Verteilung der Generationen in freiwilligen Vereinigungen und Handlungsfeldern bürgerschaftlichen Engagements sehr begrenzt – ein Defizit, bedenkt man, dass Engagement von vielen älteren Menschen gerade als Mittel angesehen wird, gemeinsam mit anderen Generationen und nicht speziell als Seniorin oder Senior zu altersbezogenen Themen aktiv zu werden.

Ein generationenübergreifendes Engagement wird zum Teil dadurch erschwert, dass die ältere Generation Engagementformen bewahrt, die sie sich im Laufe ihres Lebens angeeignet hat, während nachrückende Generationen eigene, anders geartete Engagementformen entwickeln (vgl. Naegele 1999: 94). Demgegenüber spielen Konjunkturen, die nicht an Generationen gebunden sind, z.B. die Fitnesswelle bei Sport und Gesundheit, bei Seniorinnen und Senioren eine vergleichsweise geringe Rolle. Während Putnam für die USA die geringere Beteiligung nachrückender Generationen an Wahlen, Parteien und Bürgerrechtsgruppen als Entwicklung betrachtet, die unvermeidlich das Sozialkapital schmälert, wird in der Bundesrepublik Deutschland vor allem damit argumentiert, dass nachrückende Alterskohorten durch „aktivere,

anspruchsvollere, auf Selbstbestimmung und Selbstorganisation Wert legende“ Mitglieder geprägt sind (Frerichs/Naegele 1999: 170). Inwieweit solche Orientierungen jedoch nicht nur dem Trend zum „anspruchsvollen“ Konsumenten, sondern auch sozialen Netzwerken und damit dem bürgerschaftlichen Engagement zugute kommen, ist völlig ungeklärt.

Als Dachverband und Interessenvertreterin des bürgerschaftlichen Engagements von Seniorinnen und Senioren hat sich die Bundesarbeitsgemeinschaft Senioren (BAGSO) profiliert. Die BAGSO ist ein lockerer Zusammenschluss von etwa fünfzig großen und unzähligen kleineren, sehr verschiedenen altersspezifischen Initiativen – von lokalen Selbsthilfegruppen über Senioren aus bestimmten Einzelgewerkschaften bis hin zu Gruppen, die als Ältere bestimmte Hobbys und Lebensstile pflegen. Die überparteiliche BAGSO repräsentiert insgesamt mehr als acht Millionen Menschen und leistet die Vernetzung eines breiten Spektrums von Interessen, Teilkulturen, Tätigkeits- und Organisationsformen innerhalb der älteren Generation. Die Arbeit der BAGSO ist auch deshalb interessant, weil sich hier verschiedene Kulturen und Formen der Selbstorganisation und des Engagements im Alter versammeln und miteinander mischen:

- *Klienten-Orientierung:* Die Seniorenorganisationen der Parteien, Interessenverbände wie der VdK und Verbände wie die Rheumaliga beziehen sich auf diejenigen Älteren, die in besonderem Maße von sozialstaatlichen Zuwendungen abhängig sind. Sie bieten Beratung an und vertreten die Interessen der Betroffenen gegenüber der Politik.
- *Konsumenten-Orientierung:* Engagement ist hier vor allem mit geselligen Formen der Freizeitgestaltung verbunden; Seniorinnen und Senioren spielen als kaufkräftige Gruppe privater Verbraucher eine wachsende Rolle.
- *Gemeinschafts-Orientierung:* In kirchlichen Basisorganisationen und im lokalen Vereinsleben stehen traditionelle und neuartige Formen der Selbstorganisation in sozialen und kulturellen Belangen der Gemeinschaft im Vordergrund.
- *Problembezogene Selbstorganisation:* Aktive aus der Gruppe der „jungen Alten“ starten bei spezifischen Problemen Bürgerinitiativen und Projekte: Dabei kann es um die Verwertung spezifischen beruflichen Wissens gehen, etwa bei der Beratung von Initiativen in finanziellen Fragen, oder um die Bewältigung der gerade in den neuen Ländern besonders massiven Probleme der zwangsweisen Frühverrentung bzw. Arbeitslosigkeit.

Die genannten Dimensionen von Organisation und Engagement, die in verschiedenen Ländern ein durchaus unterschiedliches Gewicht haben können (vgl. Evers/Wolf 1999), sind nur analytisch zu trennen. Sie können sich in der Realität überlappen oder ergänzen. In den neuen Bundesländern haben es z.B. Organisationen wie die Volkssolidarität verstanden, ihre Rolle als „Heimat“ und Mitgliederorganisation unter alten Menschen eng mit Serviceleistungen für Konsum und Freizeit, z.B. dem Betrieb eigener Reiseprogramme oder der Vermarktung von Angeboten des Servicewohnens, zu verknüpfen.

So verschieden Formen, Orientierungen und Motive für Engagement heute auch sein mögen: Sie entsprechen allesamt nicht den stereotypen Altersbildern, die ältere Menschen entweder als besonders inaktive und schutzbedürftige oder aber als besonders freizeit- und konsumorientierte Gruppe ansehen. Inwieweit neuere Leitbilder wie die des „produktiven Alters“ (Baltes 1996) oder gar des „erfolgreichen Alterns“ bei einer kulturellen Neubestimmung des Lebens im Alter helfen, ist bislang eine offene Frage. Eines ist jedoch gewiss: Aus einem höheren Maß prinzipiell verfügbarer Zeit und der „Entpflichtung“ von der Erwerbsarbeit lässt sich keine allgemeine Verpflichtung zu einem bestimmten Niveau an Engagement und auch kein mechanisch wirkender Anstoßeffekt zu einem Engagement ableiten. Initiativen der Politik in Bund, Ländern und Kommunen haben in den letzten Jahren deshalb vorsichtig agiert und sich vor allem auf zwei Punkte konzentriert:

- auf die Vermittlung und den Erhalt von Zugängen zum lokalen Gemeinwesen und seinen Netzen als einem „naheliegenden“ Feld potenziellen Engagements, zum Beispiel durch die Förderung von Seniorenbüros (vgl. Braun/Bischoff 1999);
- auf die Unterstützung nachberuflicher Aktivitäten, bei denen sich Erfahrungswissen einsetzen lässt, zum Beispiel im Länderprogramm „Sachsen 50+“ (vgl. Zeman 2000).

Ältere Menschen können nicht mehr als Gruppe mit pauschal geringeren eigenen Entfaltungs- und Engagementmöglichkeiten angesehen werden. Damit geraten alte und neue Ansätze der Engagementförderung, die sich speziell an Senioren als Senioren richten (Altenclubs, Begegnungsstätten, aber auch Seniorenbüros) unter Legitimationsdruck: Es stellt sich die Frage, ob spezifische Politiken der Engagementförderung für Senorinnen und Senioren überhaupt benötigt werden.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

- Es gibt eine Reihe von Themen, von denen ältere Menschen heute besonders betroffen sind, Themen, die in der Regel das Engagement verschiedenster Personenkreise – nicht nur, aber auch älterer Menschen – erfordern. Dem Engagement in diesen Fragen sollte sich öffentliche Förderung zuwenden. Die Unterstützung eines nicht altersspezifischen Engagements zu durchaus altersspezifischen Themen und Anliegen betrifft z.B. Initiativen gegen Diskriminierung im Alter; Themen wie Hilfe und Pflege im Alter, das Recht auf ein Altern in Würde – auch in Heimen und Pflegestationen unter Bedingungen großer Isolation – bekommen eine immer stärkere Bedeutung und sind auf ein Echo und die Unterstützung bei Bürgerinnen und Bürgern verschiedenen Alters angewiesen.

– Besondere Aufmerksamkeit und Anerkennung verdienen auch Bewegungen und Selbsthilfegruppen, die altersspezifische gesundheitliche Beeinträchtigungen und damit verbundene Probleme aufgreifen, z.B. Demenzerkrankungen.

– Seniorenbüros sind gut eingeführte Institutionen, die nicht nur vorhandene Angebote mit der örtlichen Nachfrage vermitteln, sondern auch eigene Initiativen starten, Qualifizierungen für Engagementbereite anbieten und Organisationsberatung geben sollten, wo die Integration von Seniorinnen und Senioren auf Schwierigkeiten stößt. Kontinuität der Einrichtung, angemessene Mindestausstattung und qualifiziertes Personal sind einige der Anforderungen, die über den Erfolg und die Resonanz von Seniorenbüros und ähnlicher Angebote entscheiden (vgl. Keupp 2001). Die lokale Vernetzung mit Ehrenamtsbörsen, Freiwilligenagenturen und Seniorenvertretungen ist wünschenswert, um eine Vernetzung und Kooperation zwischen verschiedenen Zielgruppen zu ermöglichen.

– Seniorenvertretungen sind eine besondere Form politischen Engagements älterer Menschen, deren Zahl sich in den letzten Jahren deutlich erhöht hat und die mittlerweile in allen 16 Bundesländern bestehen (vgl. Braun/Bischoff 1999: 151f.). Eine flächendeckende Einführung von Seniorenvertretungen in allen kreisfreien Städten, Gemeinden und Landkreisen sowie eine möglichst weitgehende Festschreibung der Beteiligungsrechte (Organisationsform, Zusammensetzung, Aufgaben und Mitwirkungsmöglichkeiten) von Seniorenvertretungen an der Arbeit der Kommunalparlamente – sei es über die Gemeindeordnung der Länder oder die Hauptsatzungen der Kommunen – ist zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements älterer Menschen wünschenswert.

– Unter Bedingungen, wo außerhalb des privaten Bereichs die Solidarität zwischen den Generationen – wie im Generationenvertrag der sozialen Alterssicherung – sehr abstrakt ist, gilt es Initiativen zu fördern, die Solidarität konkret erfahrbar werden lassen. Von Bedeutung sind hier alle Initiativen, die versuchen, Engagement und Hilfe zwischen den Generationen zu pflegen und zu erneuern, und dabei auf das berufliche oder familiäre Erfahrungswissen älterer Menschen zurückgreifen. Dazu zählen z.B. Mentorendienste älterer Menschen wie im Senior Expert Service, „Oma-Hilfsdienste“, „Opa-Leihdienste“.

Die Präferenz älterer Menschen für generationenübergreifende Formen des Engagements passt durchaus in die Vorstellung von Bürgergesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement als lebendiger Seite des Sozialstaats (vgl. Kapitel B3.). Sie ist nicht nur von dem Wunsch geprägt, sich Vitalität und „Jugendlichkeit“ zu erhalten, sondern steht auch für die Perspektive, generations- und altersspezifischen Lebenslagen durch die Reorganisation der Beziehungen zwischen den Generationen ein neues Gesicht zu geben.

2.4. Migrantinnen und Migranten

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Migration gehört seit langem zur gesellschaftlichen Realität in der Bundesrepublik Deutschland[7]. Doch erst in jüngster Zeit wächst die Bereitschaft, Zuwanderung als einen notwendigen Prozess anzuerkennen, da die Mobilität von Menschen – auch der einheimischen Bevölkerung – zu den prägenden Kennzeichen offener und moderner Gesellschaften zählt. Migration unterliegt nicht nur nationalen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen, sondern auch der europäischen Harmonisierung und der Wahrnehmung humanitärer Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, die aus internationalen Menschenrechtsabkommen wie z. B. der Genfer Flüchtlingskonvention resultieren. Migration stellt eine gesamtgesellschaftliche und gesamtstaatliche Aufgabe dar, deren Lösung ein integriertes Konzept erfordert. Die soziale und politische Gestaltung der Migration lenkt die Aufmerksamkeit auf Fragen und Probleme des Zusammenlebens mit Menschen anderer Herkunft und Kultur. Unstrittig ist,

> „dass die politisch-kulturelle Herausforderung der Migration nicht nur in der kulturellen ‚Verschiedenheit‘ liegt, die die Migranten in die politische Gemeinschaft hineinbringen, sondern zum großen Teil in der Bereitschaft und Fähigkeit der Mehrheitsgesellschaft, solche Verschiedenheit zu tolerieren und mit den Prinzipien der liberalen Demokratie in Einklang zu bringen“ (Duyvené de Wit/Koopmans 2001: 26).

Integration stellt hohe Anforderungen sowohl an die Zuwanderer als auch an die „eingesessenen“ Gesellschaftsmitglieder. Von Migrantinnen und Migranten muss erwartet werden, dass sie die Werte des Grundgesetzes anerkennen und die deutsche Sprache erlernen. Die Bürgerinnen und Bürger im Aufnahmeland müssen bereit sein, die Integration von Zuwanderern nicht als Bedrohung und auch nicht ausschließlich als Assimilationsprozess der Zugewanderten zu verstehen. Integration erfordert einen ständigen Prozess der Verständigung zwischen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung. In diesem Sinne lässt sie sich nicht politisch verordnen; denn nur die alltägliche Begegnung und die gemeinsame Bewältigung von Aufgaben und Problemen ermöglichen gegenseitige Auseinandersetzung und Akzeptanz. Erst dann können Gemeinsamkeiten erkannt und Zugehörigkeit empfunden werden (vgl. Arbeiterwohlfahrt 2000: 14).

[7] Trotz der Unzulänglichkeit der Migrationsstatistiken, die keine zweifelsfreie Beurteilung des Zuwanderungsgeschehens erlauben (vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 287), wird davon ausgegangen, dass Ende 2000 7,3 Millionen Ausländer in Deutschland lebten, darunter 5,8 Millionen ausländische Ein- und Zuwanderer sowie 1,5 Millionen in Deutschland geborene Ausländer. Hinzu kommen schätzungsweise 3,2 Millionen Menschen, die als Aussiedler oder Spätaussiedler zugewandert sind und rund eine Million Menschen, die im Inland eingebürgert wurden. Das sind knapp 12% der Gesamtbevölkerung. Fast zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind in Deutschland geboren. Der Ausländeranteil in den alten Bundesländern beträgt über 10 %, in den neuen Ländern 2 %. In den städtischen Gebieten ist der ausländische Bevölkerungsanteil zwei- bis dreimal so hoch wie in ländlichen Regionen (vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 14f.).

Für den Integrationsprozess von Minderheiten in die Aufnahmegesellschaft und die gleichberechtigte Koexistenz unterschiedlicher Lebensformen kommt dem bürgerschaftlichen Engagement eine wichtige und bislang zumeist unterschätzte Rolle zu. Die geltenden ausländer- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen und die daraus resultierende Sorge um den eigenen Aufenthaltsstatus setzen der Bereitschaft von Migrantinnen und Migranten, sich für allgemeine Belange des Gemeinwesens zu engagieren, Grenzen.

Eine große Zahl rechtlicher Regelungen weist den zur Gruppe der Migrantinnen und Migranten zählenden Personen einen sehr unterschiedlichen Status zu: Aussiedler, EU-Binnenmigranten, Arbeitsmigranten aus Nicht-EU-Staaten, Saisonarbeiter, Kriegs-, Bürgerkriegs- und De-Facto-Flüchtlinge, Asylberechtigte und Asylsuchende. Die damit verbundenen rechtlichen Unterscheidungen zwischen Aufenthaltsbewilligung, unbefristeter Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung, Aufenthaltsbefugnis, Duldung und Aufenthaltsgestattung (vgl. Bericht der Ausländerbeauftragten 2000: 211) sind der deutschen Bevölkerung weitgehend unbekannt und können in ihrer Kompliziertheit nur schwer nachvollzogen werden. Folglich gelten Migrantinnen und Migranten in der öffentlichen Wahrnehmung schlicht als Ausländer.

Auch wenn seit dem Jahr 2000 der Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft erleichtert wurde, bleibt es für viele der Migrantengruppen bei politisch und rechtlich eingeschränkten Formen der Partizipation (vgl. Schulte 2000: 25ff.). Ihre Beteiligungsrechte sind auch künftig je nach Aufenthaltsstatus unterschiedlich ausgestaltet und werden einen differenzierteren Blick der Aufnahmegesellschaft auf die Gruppe der Ausländer kaum anregen. Gerade politische Teilhaberechte, die konstitutiv für die Bürgergesellschaft sind, stehen vielen Migrantinnen und Migranten nach wie vor nicht zu.

Soziale Kontakte, gegenseitige Akzeptanz und Toleranz sind unterhalb der Ebene formaler politischer Partizipation wesentliche Voraussetzungen für Integration (vgl. Bericht der Ausländerbeauftragten 2000: 206). Diese Tugenden zeigen sich im Alltag längst in vielfältiger Weise: Migrantinnen und Migranten nehmen selbstverständlich Rollen als Familienmitglied, als Arbeitskolleg(e)/in, als Vereinsmitglied oder als Nachbar ein. Solche Alltagskontakte bilden einen soliden Nährboden für die Einbeziehung von Zuwanderern in die Bürgergesellschaft.

Zugleich hat die Zuwanderung in der deutschen Gesellschaft bürgerschaftliches Engagement für und mit Migrantinnen und Migranten hervorgerufen, ein Engagement, das die gesellschaftliche Integration und Lage der Zugewanderten in einiger Hinsicht verbessert hat. Vor allem Flüchtlingsinitiativen gehen darauf zurück, dass sich ausländische und deutsche Bürgerinnen und Bürger gemeinsam engagieren. Viele der Vereine, Gruppen und Initiativen in der Migranten- und Flüchtlingsarbeit haben sich im „Verband für interkulturelle Arbeit“ (VIA) bundesweit zusammengeschlossen.

Das bürgerschaftliche Engagement *von* Migrantinnen und Migranten hat unterschiedliche Ausprägungen und reicht von privater und individueller Hilfe in der eigenen Familie oder Nachbarschaft bis hin zu organisierter Selbsthilfe und Vereinsaktivitäten (vgl. Uremovic 2002).

Die hohen Solidaritätspotenziale von Familien ausländischer Herkunft sind eine wichtige soziale Ressource für die Integration in die Aufnahmegesellschaft. Familiäre Netzwerke tragen dazu bei, sich in der neuen Umgebung zurechtzufinden und Alltagsprobleme zu bewältigen. So werden die besseren Sprachkenntnisse der Kinder und Enkel in Familien häufig zur Informationsbeschaffung und Kontaktaufnahme mit Behörden genutzt, während die älteren Migrantinnen und Migranten ihre Kinder bei der Kinderbetreuung unterstützen und somit deren Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern. Darüber hinaus haben sich in einigen Städten – oft auch aus Kursen und Angeboten der professionellen Sozialdienste – Projekte der Familienselbsthilfe etabliert. In Mütter-, Familien- oder Nachbarschaftszentren helfen beispielsweise Mütter des gleichen Kulturkreises, ihre Kinder so zu erziehen, dass sie sich in deutschen Kindergärten und Schulen besser zurecht finden. Auch wenn der Bedarf an muttersprachlichen Gruppen zunächst hoch ist, hat sich gleichwohl gezeigt, dass die Themen des Familienalltags quer zu unterschiedlichen Kulturen und sozialen Schichten ein verbindendes Element darstellen (vgl. BMFSFJ 2000: 165f.).

Neben der Selbsthilfe findet sich bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten in Vereinen und Verbänden. Grundsätzlich ist zwischen Vereinigungen, die sich am Herkunftsland und solchen, die sich an der Aufnahmegesellschaft orientieren, zu unterscheiden.

In „herkunftslandorientierten Vereinigungen“ stehen die Politik, Kultur oder Religion der Herkunftsländer im Mittelpunkt. Darüber hinaus leisten sie jedoch einen wichtigen Beitrag zur sozialen Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft. Sie bieten ihren Mitgliedern praktische Lebenshilfe und Orientierung in der neuen Umgebung z.B. in Form von Sozial- und Rechtsberatung, Sprachkursen, Hausaufgabenbetreuung, beruflicher Weiterbildung oder Kursen zur Erreichung von deutschen Schulabschlüssen. Insbesondere für die erste Einwanderergeneration bilden diese Vereine einen geschützten sozialen Raum, in dem Gelegenheiten für soziale Kontakte und Freizeitaktivitäten bereitgestellt werden. Zudem sind diese Vereine für sie eine wichtige Quelle sozialer Anerkennung. Die freiwilligen Aktivitäten im Familienzusammenhang oder gegenüber Angehörigen der eigenen ethnischen Gruppe bieten die in der Migration notwendige Unterstützung und den überlebensnotwendigen Schutz. Auch diese Formen der Selbsthilfe und des bürgerschaftlichen Engagements tragen zur Bildung von sozialem Kapital bei, da soziale Kompetenzen trainiert, gesellschaftliche Bezüge für Minderheiteninteressen hergestellt und Aktivitäten mobilisiert werden, die für den individuellen Integrationsprozess förderlich sind.

Insbesondere jüngere Migrantinnen und Migranten organisieren sich stärker in „aufnahmelandorientierten Vereinigungen“, da die traditionellen Ausländervereine für sie

zu festgelegt und unflexibel auf neue, stärker selbstgestalterische Ideen reagieren (vgl. Gaitanides 2000). Hierunter fallen z.B. Bürgerrechtsgruppen, die sich um die Durchsetzung gesellschaftlicher Reformen im Sinne einer Abschaffung von Benachteiligung und Diskriminierung bemühen, oder ethnische Berufs- und Unternehmensverbände. Zur aufnahmelandorientierten Partizipation zählt darüber hinaus die Beteiligung von Zuwanderern in deutschen Freizeit- und Kulturvereinen (vgl. Diehl/Urbahn 1998: 16). Türkische Jugendliche beispielsweise sind weitaus häufiger in deutschen als in türkischen Sportvereinen organisiert. Der Organisationsgrad in den Gewerkschaften ist bei griechischen, türkischen und italienischen jungen Erwachsenen sogar höher als in der vergleichbaren deutschen Altersklasse (vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung" 2001: 234). Dies weist zum einen auf eine aktive Integrationsarbeit der entsprechenden Sport- und Gewerkschaftsorganisationen hin; zum anderen sind diese positiven Beispiele ein Zeichen für die Bedeutung einer interkulturellen Öffnung im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements. Das gemeinsame Engagement von Migrantinnen und Migranten und Einheimischen in Vereinen und Organisationen trägt zu interkulturellen Lernprozessen auf beiden Seiten bei und eröffnet Zuwanderern Möglichkeiten der sozialen und kulturellen Teilhabe in der Aufnahmegesellschaft. Solche Prozesse können verstärkt werden, wenn die Aufnahmegesellschaft deutliche Signale aussendet, dass sie bereit ist, zugewanderten Menschen eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Dies ist nicht nur eine Aufgabe des Staates, sondern auch eine Bewährungsprobe für die Organisationen und Institutionen der Bürgergesellschaft.

Wenn Migration und die Integration von Zuwanderern wichtige Zukunftsfragen der Gesellschaft sind, darf allerdings auch das mit Migrationsprozessen verbundene Konfliktpotenzial nicht übersehen werden. Ängste der Menschen in der Aufnahmegesellschaft müssen ebenso ernst genommen werden wie Prozesse der Ausgrenzung und Selbstausgrenzung, die zu einem Rückzug der Zuwanderer in Parallelgesellschaften führen (vgl. Rau 2001). Gegenseitige Akzeptanz und Toleranz sind die wesentlichen Voraussetzungen für Integration. Als gesamtgesellschaftliche Aufgabe kann Integration nur gelingen, wenn Parteien, Verbände, Vereine, gesellschaftliche Institutionen, Kirchen sowie Selbsthifeorganisationen der Migrantinnen und Migranten zusammenwirken.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Bürgerschaftliches Engagement von und für Migrantinnen und Migranten hat ebenso wie die staatlich finanzierten professionellen Dienste der Wohlfahrtsverbände in den letzten Jahrzehnten in erheblicher Weise zur Integration der Zugewanderten in der Bundesrepublik Deutschland beigetragen. Um den Beitrag von bürgerschaftlichem Engagement für die Integration zu erhöhen und noch bestehende Integrationsdefizite zu beseitigen, ergeben sich aus Sicht der Enquete-Kommission folgende Entwicklungsperspektiven:

– Die Integration von Migrantinnen und Migranten ist eine wichtige politische Zukunftsaufgabe, die nicht länger durch eine Politik des „pragmatischen Improvisierens" unzureichend verwaltet, sondern politisch gestaltet werden muss. Integrationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe in allen gesellschaftlichen Bereichen, die darauf abzielt, Zuwanderern „eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung der kulturellen Vielfalt zu ermöglichen" (Unabhängige Kommission „Zuwanderung" 2001: 199). Unabhängig von der politisch umstrittenen und von der Enquete-Kommission nicht zu erörternden Frage, ob und wie viel Zuwanderung die Bundesrepublik Deutschland in Zukunft benötigt, ist die Aufnahmegesellschaft aufgefordert, Zuwanderern einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Bildungssystem und öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu ermöglichen. Dies sieht nicht zuletzt die Antidiskriminierungsrichtlinie der EU vor, die bis Juli 2003 in nationales Recht umgesetzt werden muss (vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung" 2001: 251).

– Selbsthilfeorganisationen von Migrantinnen und Migranten und ethnische Vereine werden in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion kontrovers beurteilt. Manche sehen in ihnen einen Schritt zur Verfestigung ethnischer Minderheitenlagen und zur Herausbildung von Parallelgesellschaften. Eine solche Segmentierung kann sich dann einstellen, wenn sich Kontakte langfristig und ausschließlich auf die eigene ethnische Gemeinde beschränken und außerethnische Kontakte behindert werden. Andererseits sind Selbsthilfeorganisationen von Migrantinnen und Migranten und ethnische Vereine für Familien ausländischer Herkunft unverzichtbar, da sie die Zuwanderer befähigen, Gelegenheitsstrukturen zur Bildung informeller solidarischer Netzwerke zu schaffen. Dies stärkt sowohl die Gruppenidentität als auch die Handlungskompetenz der Migrantinnen und Migranten. Die öffentliche Wahrnehmung und die Förderung der eigenständigen Migrantenorganisationen und Projekte ist bislang zu kurz gekommen, da das Selbsthilfepotenzial der ethnischen Gemeinschaften und deren Integrationsarbeit für die Gesamtgesellschaft unterschätzt wurde (vgl. BMFSFJ 2000: 169). Die Bereitstellung von Räumen, die Verbesserung der Infrastruktur für Treffpunkte und Selbsthilfegruppen von Familien ausländischer Herkunft und eine stärkere finanzielle Förderung für selbstgestaltete ethnische Projekte und Veranstaltungen sind aus Sicht der Enquete-Kommission notwendige Formen der Unterstützung. Darüber hinaus sollten insbesondere solche Gruppen gefördert werden, in denen sich Migrantinnen und Migranten gemeinsam mit Deutschen für Probleme und Anliegen engagieren, da diese Engagementformen in besonderer Weise geeignet sind, ethnische, religiöse und soziale Grenzziehungen zu überwinden und neue Gemeinsamkeiten in der Gesellschaft zu stiften („bridging social capital"). Eine

Förderung von Gruppen und Projekten, die Eigeninitiative und Selbstorganisation der Migrantinnen und Migranten stärker als bisher unterstützt, sollte dabei ergänzend zur öffentlichen Förderung der Wohlfahrtsverbände erfolgen, die seit Jahrzehnten ein differenziertes Angebot von Migrationsdiensten anbieten.

– Die Kommunen spielen eine zentrale Rolle für die Integrationspolitik, da hier das gesellschaftliche Zusammenleben stattfindet. Die Kommunen und Wohlfahrtsverbände bieten bereits eine Vielzahl von speziellen Beratungsdiensten für Migrantinnen und Migranten an, die ohne den Einsatz zahlreicher bürgerschaftlich Engagierter nicht funktionieren würden. Einige Leistungen in den Bereichen Jugend-, Familien- und Altenhilfe werden jedoch ausschließlich als soziale Regeldienste angeboten, die Migrantinnen und Migranten bisher nicht offen stehen. Eine Öffnung der sozialen Regeldienste für Zuwanderer ist aus Sicht der Enquete-Kommission dringend geboten. Dies bedeutet auch, dass das in sozialen Regeldiensten tätige Personal interkulturell geschult und Personal mit Migrationshintergrund bei Einstellungen berücksichtigt werden sollte. Darüber hinaus scheint eine bessere Vernetzung zwischen Wohlfahrtsverbänden, anderen freien Trägern, Kommunen und staatlichen Behörden bei der Integrationsförderung geboten. Integrationsplanung sollte dabei als eigenständiges Feld sozialer Fachplanung begriffen werden.

– Bei der Integration von Aussiedlerinnen und Aussiedlern in die deutsche Gesellschaft gibt es durch eine umfassende Informationsarbeit und durch zahlreiche staatliche Integrationsprojekte vielfältige Erfahrungen. Die Enquete-Kommission empfiehlt zu prüfen, inwieweit die bei der Integration von Aussiedlerinnen und Aussiedlern gewonnenen Erfahrungen und eingeführten Strukturen auf den Bereich der Migration übertragen und in Modellprojekte des Bundes umgesetzt werden können. Zudem sollte eine stärkere Vernetzung von Trägern der Integrationsarbeit in beiden Bereichen erfolgen.

– Vor allem auf kommunaler Ebene gehören zu einer erfolgreichen Integrationsarbeit unabdingbar Sprachkurse für alle Neuzuwanderer. Dabei muss auch der interkulturelle Dialog eine wichtige Rolle spielen. Besonders bei Kindern und Jugendlichen, aber auch bei Erwachsenen, ist die interkulturelle Kompetenz zu fördern. In der Schule sollen entsprechende Curricula eingerichtet werden.

– Anhand der vorliegenden Studien sind verlässliche Aussagen darüber, wie viele Migrantinnen und Migranten sich in ethnischen und deutschen Organisationen und Vereinen engagieren, nur eingeschränkt möglich. Zwar enthält das Sozio-ökonomische Panel eine repräsentative Ausländerstichprobe, aber diese Datengrundlage reicht nicht aus, um differenzierte Aussagen über die Vereinspartizipation und das bürgerschaftliche Engagement von Migrantinnen und Migranten zu treffen. Um Zuwanderung politisch gestalten und Integrationsprozesse differenziert beurteilen zu können, muss das Thema Migration bei Bevölkerungsumfragen, z.B. bei einer Wiederholung des Freiwilligensurveys von 1999, und bei der Forschungsförderung stärker berücksichtigt werden.

3. Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Regionale Unterschiede kennzeichnen das bürgerschaftliche Engagement in der Bundesrepublik Deutschland. In der Gruppe der alten Bundesländer ist ein deutliches Süd-Nord-Gefälle zu verzeichnen. Vergleichsweise hohe Engagementquoten zwischen 37 und 40 % weisen die südlichen Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen auf, während Niedersachsen, Bremen und Hamburg mit 31 % deutlich darunter liegen. Mögliche Ursachen dafür in den wirtschaftlichen, sozialen und historisch-politischen Bedingungen der einzelnen Länder sind bisher noch wenig erforscht (vgl. Rosenbladt 2000: 65).

Neben diesem Süd-Nord-Gefälle gibt es bei der Engagementquote ein ebenso deutliches West-Ost-Gefälle. Laut Freiwilligensurvey von 1999 sind in den neuen Bundesländern weniger Menschen bürgerschaftlich engagiert als in Westdeutschland (Rosenbladt 2000: 63–66). Die gleichermaßen niedrigeren Quoten in allen ostdeutschen Bundesländern verweisen auf ähnliche strukturelle Ausgangsbedingungen. Bei diesen Niveauunterschieden dürfte es sich nicht lediglich um temporäre Unterschiede und regionale Besonderheiten handeln. Dennoch ist nicht zu übersehen, wie viel Neues und Eigenes sich in den neuen Ländern in den letzten Jahren entwickelt hat (vgl. Roth 2001). Gleichzeitig gibt es – wissenschaftlich wie politisch umstrittene – historische Prägungen, die auf das Erbe der DDR verweisen.

Traditionen

Ob es in der DDR überhaupt bürgerschaftliches Engagement gegeben hat oder ob auf Grund des „vormundschaftlichen Charakters“ (Henrich 1989) des DDR-Regimes nicht wesentliche Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement – Freiwilligkeit, öffentliche Artikulation, garantierte zivile und politische Bürgerrechte – fehlten, ist bis heute Gegenstand einer kontroversen Diskussion.

Die zentralistisch geführten und durch SED und Staatssicherheit politisch kontrollierten gesellschaftlichen Massenorganisationen prägten den Alltag der Menschen in der DDR auf umfassende Weise. Da der Nachweis „gesellschaftlicher Aktivitäten“ für die berufliche Karriere, den Erfolg im „sozialistischen Wettbewerb“ und für Prämien und sonstige Privilegien (z.B. bei der Wohnraum- oder Autozuteilung) förderlich sein konnte, war die Mitgliedschaft in den Massenorganisationen für viele Menschen durchaus attraktiv.

Der hohe Organisationsgrad der DDR-Bevölkerung sollte jedoch nicht allein als Anpassung an die politischen Forderungen der SED-Führung interpretiert werden:

> „Wenn sich unter diesen Bedingungen in der DDR nur fünf Prozent der Bevölkerung einer Mitgliedschaft in den Massenorganisationen entziehen konnte und jede(r) zweite Bürger(in) ehrenamtlich aktiv war, ist der Einwand zu prüfen, ob sich nicht innerhalb der ‘gesellschaftlichen Massenorganisationen’ und vor allem unterhalb der Leitungsebene, z.B. im Sport- und Kulturbereich, bei der Altenbetreuung und den Kleingärtnern, doch eine ‘Nischenkultur’ freiwilligen Engagements mit solidarischen Einstellungsmustern entwickeln konnte.“ (Roth 2001: 16)

Auch in den staatsnahen und systemintegrierten Organisationen sowie bei den Formen „gesellschaftlicher Arbeit“ auf der Ebene der Betriebe und Hausgemeinschaften gab es durchaus Möglichkeiten für Eigeninitiative und Mitwirkung an eher unpolitischen Angelegenheiten. Allerdings darf dies nicht mit selbstbestimmten Freiräumen im Sinne demokratischer Partizipation verwechselt werden, da auch die lokalen Leitungen dieser Organisationen durch parteikonforme Personen besetzt wurden (Probst 2001: 9). Darüber hinaus gab es in der DDR immer auch Formen eines individuellen bürgerschaftlichen Engagements, das in Freundeskreisen, Gesprächsgruppen, Nachbarschaftsinitiativen und der direkten Hilfe und Unterstützung für andere Menschen sein Betätigungsfeld fand. Gerade dabei wurde jene „Solidarität“ oft konkret praktiziert, die von der SED-Propaganda verbal eingefordert und häufig genug ideologisch missbraucht wurde.

Ein wichtiger und vom Staat relativ unabhängiger Kristallisationsort für bürgerschaftliches Engagement in der DDR waren die Kirchen. Neben dem traditionellen Gemeindeengagement konnte sich bürgerschaftliches Engagement seit Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre unter dem Schutzraum der Kirchen in unabhängigen Friedens- und Umweltgruppen entwickeln. Sie trugen gemeinsam mit den entstehenden Bürgerbewegungen durch Friedensgebete, Mahnwachen und Massendemonstrationen im Herbst 1989 zum Zusammenbruch des SED-Regimes in entscheidender Weise bei. Der Wille zur politischen Partizipation wurde auch in der Beteiligung der Bürgerbewegung bei den Verhandlungen am Runden Tisch zu einer neuen Verfassung der DDR deutlich. Der im April 1990 verabschiedete Entwurf des Runden Tisches sah weitgehende Rechte für Bürgerbewegungen vor, die als „Träger freier gesellschaftlicher Gestaltung, Kritik und Kontrolle den besonderen Schutz der Verfassung“ genießen sollten. Im Zuge des weiteren Einigungsprozesses nahm die Bedeutung der Bürgerbewegungen jedoch ab, da die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung zunehmend auf die politischen Parteien überging (vgl. Blattert/Rink/Rucht 1995).

Die Folgen der politischen Wende von 1989 für das bürgerschaftliche Engagement waren ambivalent. Einerseits wurde „die Möglichkeit der Mitgestaltung gesellschaftlicher Wirklichkeit ohne staatliche Vorgaben“ (Kramer/Wagner/Billeb 1998: 84) von den Bürgerinnen und Bürgern als Zugewinn an Freiheit erfahren. Neben den Bürgerbewegungen entstand seit der politischen Wende von 1989 eine Vielzahl neuer zivilgesellschaftlicher Organisationen, Vereine und Verbände.

Andererseits beendeten mehr als 37 % der in der DDR Engagierten zwischen 1989 und 1991 ihre freiwillige Tätigkeit. Als Grund für die Beendigung ihres Engagements gaben 50 % die Auflösung von Gruppen und Organisationen an, die vorher Träger bürgerschaftlichen Engagements waren, z.B. gesellschaftliche Massenorganisationen und Betriebe (vgl. Winkler/Priller 2001: 54–61).

Der wirtschaftliche Umbruch und die damit verbundene Arbeitslosigkeit haben sich insbesondere auf das Vertrauen in die Gestaltbarkeit des politischen Prozesses eher hemmend ausgewirkt, so dass „es in weiten Landesteilen der neuen Bundesländer schwierig [ist], irgend jemand zu finden, der sich in der lokalen Selbstverwaltung engagiert.“ (Evers 2001b: 278)

Auch auf die Entwicklung informeller Organisationen, Protestthemen und neuer sozialer Bewegungen hat die ökonomische Lage eher einschränkende Wirkung:

> „Der tatsächliche oder drohende Verlust des Arbeitsplatzes, sozialer Abstieg und ungewisse ökonomische Zukunftsperspektiven legen es nahe, den sog. Brot- und Butterthemen Vorrang zu geben gegenüber den vergleichsweise luxurierenden Forderungen nach sauberer Umwelt, der Repräsentation von Frauen im öffentlichen Leben oder einer Ausdehnung bürgerschaftlicher Partizipationsrechte.“ (Rucht 2002: 103)

Empirische Befunde

Ein Blick auf die vorliegenden empirischen Befunde verdeutlicht die heutigen strukturellen Besonderheiten bürgerschaftlichen Engagements in den alten und neuen Ländern:

– *Engagementniveau und Engagementpotenzial:* Die Aktivitäts- und die Engagementquote ist in den neuen Ländern geringer als in Westdeutschland. Während im Osten 55 % in Vereinen, Organisationen und Verbänden aktiv beteiligt sind, liegt diese Quote in den alten Ländern bei 68 %. Untersucht man, wie groß der Anteil derjenigen ist, die darüber hinaus freiwillige Tätigkeiten ausüben, verringert sich der Abstand zwischen den alten und den neuen Ländern auf sieben Prozentpunkte: 28 % im Osten, 35 % im Westen (vgl. Gensicke 2000: 22–26). Übereinstimmungen gibt es dagegen beim Engagementpotenzial. In Ost und West zeigen sich 27 % an einem bürgerschaftlichen Engagement interessiert, ohne bereits engagiert zu sein. Bemerkenswert ist dabei ein hohes Engagementpotenzial bei Jugendlichen in den neuen Bundesländern (vgl. Gensicke 2000: 89–96).

– *Engagementbereiche:* Bei den Präferenzen für einzelne Engagementbereiche tritt vor allem ein Unterschied besonders hervor. Am deutlichsten unterscheiden sich alte und neue Länder im Engagementbereich Kirche und Religion. Während sich im Westen 6 % der freiwillig Tätigen in diesem Bereich engagieren, sind es im Osten nur 2 %. Hier wirken sich die weiter fortgeschrittenen Entkirchlichungs- und Säkularisierungsprozesse in den neuen Ländern aus, wo drei Vier-

tel der Bürgerinnen und Bürger konfessionell nicht gebunden sind. Für das Engagementniveau in den ostdeutschen Bundesländern hat dies in doppelter Hinsicht Konsequenzen: Zum einen ist bekannt, dass Kirchenbindung bürgerschaftliches Engagement grundsätzlich begünstigt; zum anderen stellen die Kirchen im Westen einen wesentlichen Teil der Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement (vgl. Gensicke 2000: 28f., 52f.).

– *Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement:* Die vorliegenden Daten weisen darauf hin, dass in den neuen Ländern deutlich weniger Bürgerinnen und Bürger Mitglied in Vereinen, Gewerkschaften, Parteien, Bürgerinitiativen und anderen Organisationen sind. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass viele in der DDR bestehende Organisationen nach der Wende aufgelöst wurden. Diejenigen Organisationen, die wie die Volkssolidarität weiterbestanden, verloren eine große Zahl ihrer Mitglieder und ehrenamtlichen Helfer. Da Vereine und andere Organisationen wichtige Gelegenheits- und Infrastrukturen für bürgerschaftliches Engagement zur Verfügung stellen, trägt die geringere Organisations- und Mitgliedschaftsdichte in den neuen Ländern entscheidend zum geringeren Engagementniveau bei (vgl. Gensicke 2000: 39).

  Ein weiterer Erklärungsfaktor für das West-Ost-Gefälle im bürgerschaftlichen Engagement liegt in der Rolle der Wohlfahrtsverbände. Der Aufbau der Freien Wohlfahrtspflege in den neuen Ländern folgte dem westdeutschen Modell, allerdings ohne die traditionellen sozialen Milieus der Wohlfahrtsverbände, die in Ostdeutschland vielfach nicht vorhanden waren. Die Wohlfahrtsverbände konzentrierten sich daher in den neuen Ländern in erster Linie darauf, professionelle soziale Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Bürgerschaftliches Engagement hat vor diesem Hintergrund in den ostdeutschen Wohlfahrtsverbänden einen geringeren Stellenwert als im Westen (vgl. Angerhausen/Backhaus-Maul/Offe/Olk/Schiebel 1998).

– *Institutioneller Rahmen:* Der Verein ist in Ost und West der wichtigste institutionelle Rahmen für bürgerschaftliches Engagement. Rund die Hälfte der freiwilligen Tätigkeiten findet dort statt. Während in den alten Ländern kirchliche und religiöse Vereinigungen mit 15 % als zweitwichtigste Träger von Engagement in Erscheinung treten, können sie im Osten mit 7 % nur halb so viel Engagement binden (vgl. Gensicke 2000: 72f.). In den neuen Bundesländern sind staatliche und kommunale Einrichtungen mit 14 % der zweitwichtigste organisatorische Rahmen für bürgerschaftliches Engagement. Dies verweist auf grundlegende Strukturunterschiede: In Ostdeutschland sind viele Vereine, Initiativen und Projekte – traditionsbedingt und transformationsgefördert – durch eine ausgeprägte Staatsnähe gekennzeichnet, da ihre Einrichtungen aus öffentlichen Fördermitteln entstanden und weiterhin von ihnen abhängig sind (vgl. Roth 2001: 18).

– *Arbeitslosigkeit und bürgerschaftliches Engagement:* Im Osten wie im Westen engagieren sich Arbeitslose deutlich weniger als Erwerbstätige. Die höhere Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern trägt wesentlich dazu bei, dass sich Bürgerinnen und Bürger stärker auf den Beruf oder auf den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt konzentrieren und sich weniger am öffentlichen Leben beteiligen und engagieren. Da ostdeutsche Frauen in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind, liegt ihre Engagementquote mit 23 % deutlich unterhalb der Quote ostdeutscher Männer (34 %) und westdeutscher Frauen (32 %). Hausfrauen, die in den alten Ländern besonders stark bürgerschaftlich engagiert sind, machen prozentual in Ostdeutschland einen erheblich niedrigeren Bevölkerungsanteil aus (vgl. Gensicke 2000: 40f.).

  Die hohe Arbeitslosigkeit wirkt sich auch auf die Erwartungen aus, die mit bürgerschaftlichem Engagement in Ostdeutschland verbunden werden. Bürgerinnen und Bürger erwarten dort von ihrem bürgerschaftlichen Engagement häufiger auch einen beruflichen Nutzen. Dies gilt für die bereits Engagierten ebenso wie – in besonderem Maße – für die an einem Engagement Interessierten. Beinahe die Hälfte dieser Gruppe verspricht sich von bürgerschaftlichem Engagement auch berufliche Vorteile. Besonders ausgeprägt ist dieser Wunsch wiederum bei ostdeutschen Frauen (vgl. Gensicke 2000: 76–81, 93f.).

  Auffallend ist auch, wie häufig finanzielle Aspekte und fehlender Versicherungsschutz von potenziell Engagierten als Hinderungsgründe für die Aufnahme eines Engagements genannt werden. Die Sorge um die materielle Absicherung überträgt sich vor dem Hintergrund der prekären Arbeitsmarktsituation auch auf das bürgerschaftliche Engagement (vgl. Gensicke 2000: 87f., 98).

  Schließlich weist auch die Altersstruktur beim bürgerschaftlichen Engagement Unterschiede zwischen Ost und West auf. Die Gruppe der 40- bis 59-Jährigen, die in den alten Ländern überproportional häufig freiwillig tätig ist, engagiert sich in den neuen Bundesländern deutlich weniger. Dabei spielt sicherlich die Auflösung von Organisationen aus der DDR-Zeit und die Beendigung von Tätigkeiten aus politischen Gründen eine Rolle. Zum anderen ist jedoch diese in der DDR sozialisierte Generation in besonderer Weise von Arbeitslosigkeit und dem Bemühen um die Wiedereingliederung in das Berufsleben betroffen (vgl. Gensicke 2000: 40–42).

Besonderheiten bürgerschaftlichen Engagements

Die skizzierten empirischen Befunde bieten bereits einige Erklärungsansätze für die Unterschiede im Engagementniveau zwischen Ost und West. Neben den Vergleichsdaten müssen auch die eigenen Entwicklungspfade des bürgerschaftlichen Engagements betrachtet werden, die sich in den letzten zehn Jahren in Ostdeutschland herausgebildet haben:

– Arbeitslosigkeit kann zu sozialer Ausgrenzung führen. Viele Arbeitslose haben sich in den neuen Ländern in Vereinen und Projekten zur Vertretung ihrer Interessen zusammengeschlossen, zum Teil auch gemeinsam mit Erwerbstätigen. Mit dem Arbeitslosenverband ist in Ostdeutschland ein Verband entstanden, der nicht nur bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfe, sondern auch Beratung, Bildung und Weiterbildung organisiert (vgl. Reister/Nikolaus/Klippstein 2000).

– Bürgerschaftliches Engagement weist in Ostdeutschland eine große Arbeitsmarktnähe und eine große Staatsnähe auf. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen und Einrichtungen sind nach 1989 durch öffentliche Förderprogramme entstanden und werden weiterhin aus öffentlichen Mitteln unterstützt. Kennzeichnend für Projekte und Beschäftigungsinitiativen in Ostdeutschland ist häufig auch eine Förderung durch ABM-Mittel. So ergeben sich fließende Übergänge zwischen zumeist prekären Formen der Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement: Tätigkeiten, die im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme begonnen wurden, werden nach dem Auslaufen der Maßnahme unentgeltlich fortgesetzt – verbunden mit der Erwartung, beizeiten wieder in eine bezahlte Beschäftigungsform wechseln zu können (vgl. Kramer/Wagner/Billeb 1998: 72ff.). Dieses als „phasing“ bezeichnete Phänomen hat Vorteile für beide Seiten. Für die Engagierten bedeutet die freiwillige Mitarbeit die Möglichkeit, eigene Kompetenzen und soziale Kontakte zu erhalten oder zu erwerben. Die Organisationen betrachten die bürgerschaftlich Engagierten als Personalreservoir, aus dem sie bei Bewilligung öffentlicher Mittel für neue Projekte schöpfen können. Wenn sich die Grenzen zwischen Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement verwischen, kann dies jedoch auch negative Folgen haben. Sofern bürgerschaftliches Engagement als Ersatz für die fehlende Integration in den Arbeitsmarkt wahrgenommen oder gar gezielt eingesetzt wird, drohen die zivilgesellschaftlichen Dimensionen bürgerschaftlichen Engagements – Freiwilligkeit, Partizipation und Mitgestaltung – verloren zu gehen (vgl. Jakob 2001a: 98–101, Roth 2001: 18f.).

– Die nach der Vereinigung aus dem Westen in die neuen Bundesländer übertragenen Institutionen, vor allem die politischen Parteien und Wohlfahrtsverbände, können in den neuen Ländern nicht auf etablierte Traditionen und soziale Milieus zurückgreifen. Auch dies hat für bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland ambivalente Folgen. Einerseits sind Verbände und Parteien weniger geschlossen und korporatistisch strukturiert, woraus sich überraschende neue Vernetzungen jenseits der im Westen vielfach noch verbreiteten Milieulogik ergeben können. Andererseits droht bürgerschaftliches Engagement bei einer Dominanz der Dienstleistungs- und Marktorientierung in den Wohlfahrtsverbänden zu einem marginalisierten Nischenphänomen zu werden (vgl. Roth 2001: 20).

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Die dargestellten Besonderheiten des bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Bundesländern bedürfen einer darauf abgestimmten Förderpolitik, die nicht der „Illusion der schnellen Angleichung“ (Thierse 2001: 19) der Arbeits- und Lebensbedingungen in Ost und West erliegen darf. So kann es bei der sensiblen Aufgabe der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (vgl. Offe 2002a) nicht darum gehen, Modelle aus den alten Ländern als Vorbild zu propagieren und ungefragt zu übertragen. Eine differenzierte Förderungsstrategie steht vor der schwierigen Aufgabe, sowohl dem Eigensinn des bürgerschaftlichen Engagements als auch den aktuellen Bedingungen in den neuen Bundesländern gerecht zu werden. Z.B. spielt bürgerschaftliches Engagement im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben und freiwilliger Leistungen eine wichtige Rolle. Ob in kommunalen Jugendeinrichtungen oder in der offenen Altenhilfe, oft werden in den neuen Bundesländern die Einrichtungen überwiegend oder ausschließlich von ABM-Kräften getragen. Vielerorts ist in starkem Maße ein Bereich der Kombination aus bürgerschaftlichem Engagement und Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes entstanden, der sehr leistungsfähig ist und in den Bereich des Dritten Sektors hineinreicht.

Anforderungen an Maßnahmen zur Förderung und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Bundesländern ergeben sich auch aus der hohen Arbeitslosigkeit, den wesentlich stärkeren Migrations- und Pendlerbewegungen sowie der nach wie vor geringeren materiellen Basis in den das bürgerschaftliche Engagement tragenden Organisationen, Vereinen und Verbänden. Aus dieser Tatsache erwachsen teilweise andere Strukturen des bürgerschaftlichen Engagements, wie sie beispielsweise in den Arbeitslosenorganisationen, der Volkssolidarität oder den Frauenorganisationen bestehen. Das in diesen Bereichen geleistete Engagement ist weniger konzentriert auf den Bereich Freizeitgestaltung als vielmehr auf Fürsorge, soziale und Lebenshilfe, die zur Zeit kaum ersetzbar sind. Aus diesem Wechselspiel zwischen besonderen strukturellen, inhaltlichen, materiellen und sozialen Bestandteilen des Engagements erwachsen spezielle Forderungen an die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen.

Angesichts fehlender oder ungünstiger Voraussetzungen gerade im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements geht es darum, entsprechende Infrastruktureinrichtungen und Gelegenheitsstrukturen zu fördern. Dies gilt für ein weites Feld: von den Kommunen und den Unternehmen bis zu den Vereinen und Verbänden (Winkler/Priller 2001: 131f.). Neben einem breiten Maßnahmenspektrum zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Institutionen ist eine differenzierte Förderpolitik notwendig, die auf folgende Besonderheiten reagiert:

Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit:

Die besondere Nähe beider Bereiche mit der Brückenfunktion des zweiten Arbeitsmarktes ist in den neuen

Bundesländern nicht zu übersehen. Wichtige soziale Dienste, Güter und Versorgungsleistungen – von Stadtsanierung bis zur regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte – stünden sonst nicht mehr zur Verfügung. Gerade in den neuen Bundesländern finden sich beispielhafte „hybride Organisationen" (Evers/Rauch/Stitz 2002, Voigt 1999), denen es – auf Grund ihrer besonderen Organisationsstruktur – gelingt, gleichzeitig auf Ressourcen des ersten wie des zweiten Arbeitsmarkts zurückzugreifen und dabei bürgerschaftliches Engagement zu mobilisieren. Die Debatte über diese Mischformen ist häufig von ordnungspolitischen Bedenken geprägt und vernachlässigt deren Chancen (innovative Dienstleistungen, Ausgründung von Unternehmen etc.). Dies gilt besonders für die Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements in „sozialen Betrieben". Oft wird ein kreativer Umgang mit den Möglichkeiten des Sozialgesetzbuches III oder der Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) durch eine einseitige Fixierung auf den ersten Arbeitsmarkt verhindert. Gerade im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber auch in der Verknüpfung der Leistungen von Sozial- und Arbeitsämtern sind Öffnungen, Experimentierklauseln und Modellförderungen gefragt, die auf die innovativen und bürgerschaftlichen Potenziale „hybrider" Organisationen setzen, in denen sich die Logiken von Staat, Markt und Bürgergesellschaft mischen. Lokale Runde Tische für „Arbeit und Bürgerengagement" könnten durch eine fördernde und kritische öffentliche Begleitung zur Qualitätsentwicklung dieses Bereichs beitragen und negative Effekte (z.B. für das ansässige Gewerbe) eingrenzen helfen.

Bürgerschaftliches Engagement und Professionalisierung sozialer Dienste:

Neben leistungsfähigen Mischformen gibt es auch gegenläufige Entwicklungen im Bereich der sozialen Dienste. Oft mangelt es in den kommunalen Einrichtungen wie bei den freien Trägern an professionell ausgebildeten und kontinuierlich in ihrem Bereich tätigen Kräften, die in der Lage wären, vorhandene Potenziale bürgerschaftlichen Engagements aufzugreifen und nachhaltig zu integrieren (Albrecht 2001). Mit der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements soll daher gerade in den neuen Bundesländern die Ausstattung mit einschlägig qualifizierten und dauerhaft Beschäftigten in kommunalen Einrichtungen und bei freien Trägern einhergehen. Deren professionelles Selbstverständnis sollte künftig gerade auch darin bestehen, Aufgabenstellungen für bürgerschaftliches Engagement gemeinsam mit Freiwilligen zu entwickeln und die Zusammenarbeit mit beruflichen Fachkräften zu fördern. Die Schaffung solcher Strukturen kann durch entsprechende Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote für die Beteiligten unterstützt werden.

„Neue" Professionalität und bürgerschaftliche Kultur:

Mehr noch als in den alten Bundesländern hat sich in Ostdeutschland quer durch alle Berufe ein Professionsverständnis erhalten, das sich am „one best way" orientiert. Die oft anzutreffende Weigerung, in Alternativen zu denken und sie auszuprobieren, errichtet im Alltag Engagementbarrieren, weil den „Laien" die Kompetenz zur Definition und Lösung gegebener Probleme abgesprochen wird: den Eltern die Erziehungskompetenz, weil ihnen die einschlägige Ausbildung fehlt; den Bürgern die politische Kompetenz etc.. Die Stärkung des bürgerschaftlichen Kompetenzbewusstseins und ein „bescheideneres" Professionsverständnis erfordern entsprechend veränderte Curricula und Lernformen in Schulen, Hochschule und anderen Ausbildungsstätten (vgl. Kapitel B3.2.6.).

Förderung zivilgesellschaftlicher und demokratischer Strukturen:

Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit sind zwar keine ostdeutsche Besonderheit, aber regional ungleich stärker ausgeprägt. Führende rechtsextreme Kader bedienen sich einer bewegungsförmigen Struktur. Das heißt, sie nutzen die Infrastruktur von Kameradschaften, von Aktionsbündnissen, von rechtsextremen Parteien und die neuen Medien als Kommunikation bzw. um die einschlägigen Inhalte zu verbreiten. Ziel und Zweck ist es, Beteiligungsmöglichkeiten für das gesamte Altersspektrum bereitzustellen. Andererseits kommt auch aus der ‚Mitte der Gesellschaft' aktive wie passive Unterstützung und Solidarität. Angesichts dieser Entwicklung ist die Einrichtung eines unabhängigen Dokumentationszentrums als Stiftungsmodell sinnvoll. Neben der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der eigenen Analysetätigkeit sollte eine Aufgabe auch darin bestehen, die bestehenden Forschungsbereiche interdisziplinär zu vernetzen. Mit Hilfe eines solchen Zentrums kann in Zukunft gewährleistet werden, dass verfassungsfeindliche Aktivitäten im gesamten Bundesgebiet nachgezeichnet werden können und dass sich zivilgesellschaftliches Engagement bzw. demokratische Netzwerkbildungen verstetigen. Ferner hat ein solches Zentrum eine große symbolische Wirkung: Es wird deutlich gemacht, dass die Gesellschaft ein aktives Eintreten gegen Rechtsextremismus anerkennt und fördert. Somit kann eine zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit geschaffen und unterstützt werden, die sich rechtsextremen Bewegungen und ihrem Gedankengut entgegenstellt. Darüber hinaus gilt es, zivilgesellschaftliche Initiativen gegen Rechtsextremismus zu stärken. Deshalb empfielt die Enquete-Kommission, die im Rahmen des Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie" des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aufgelegten Förderprogramme „XENOS und „CIVITAS" zu verstetigen und nachhaltig zu fördern.

Auch einige ostdeutsche Bundesländer haben in diesem Zusammenhang vielversprechende Programme aufgelegt und Einrichtungen geschaffen, z.B. RAA in Brandenburg, „Miteinander e.V." in Sachsen-Anhalt und die Amadeu Antonio Stiftung, die sich mit einer breiten Palette an Angeboten der Förderung zivilgesellschaftlicher und demokratischer Strukturen widmen. Im Sinne der Förderung einer Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement geht es darum, diese Ansätze sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene zu verstetigen und nachhaltig auszubauen.

4. Besondere Formen bürgerschaftlichen Engagements

4.1. Vereine und Verbände

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Der Verein ist nach wie vor die dominierende Rechtsform der Selbstorganisation des bürgerschaftlichen Engagements. Lange Zeit wurde der Verein, abgedrängt in die Freizeit- und Hobbyecke, kaum beachtet und vielfach mit dem Etikett der Spießigkeit und der Vereinsmeierei versehen. Vielfach standen die Vereine im Schatten der überregional tätigen Verbände und Interessengruppen. Und nicht zuletzt waren in den letzten Jahrzehnten die Bürgerinitiativen und neuen sozialen Bewegungen für viele attraktiver und haben den Vereinen ein Imageproblem bereitet.

In den letzten Jahren sind die Vereine als Potenziale der Bürgergesellschaft wieder entdeckt worden. Sie gelten als „Schule der Demokratie“ und zivilgesellschaftlicher Tugenden. Die Vereine gehören zu den zivilgesellschaftlichen Formen, in denen sich soziales Kapital bilden und vermehren kann. Es gibt eine „neue Attraktivität des Vereins“ (Zimmer 1998: 247) als alter, aber immer noch einzigartiger Form der Selbstermächtigung der Bürgergesellschaft.

Vereine decken ein breites und vielfältiges Spektrum von Organisationen und Aktivitäten ab. Es gibt keine allgemein anerkannte Definition des Vereins. Annäherungsweise sind Vereine als „auf Dauer angelegte zweckorientierte Organisationen, in denen sich auf freiwilliger Basis Personen vornehmlich zur Ausübung gemeinsamer Interessen vereinigen“ (H. J. Klein 1998: 676), definiert worden. Vereine sind sowohl soziale als auch formaljuristische Gebilde. Grundrechtliche Basis ist die Vereinigungsfreiheit, wie sie im Artikel 9 Abs. 1 („Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.“) niedergelegt ist. Die Vielfalt der Vereine ist in wirtschaftliche und ideelle Vereine sowie in rechtsfähige und nicht rechtsfähige Vereine zu unterteilen. Für das bürgerschaftliche Engagement sind die ideellen Vereine bedeutsam, die Rechtsfähigkeit erlangen – erkennbar am Namenszusatz e.V. –, wenn sie in das Vereinsregister eingetragen sind. Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) enthält in den §§ 21 bis 79 die für den eingetragenen Verein geltenden rechtlichen Normen. Dort sind auch die wesentlichen Bestimmungen genannt, die ein eingetragener Verein erfüllen muss: Name, Sitz, Satzung, Vereinszweck, Mindestzahl von sieben Gründungsmitgliedern etc..[8]

[8] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Das Vereinsrecht stellt mit dem rechtsfähigen Verein ein wichtiges Instrument zur Selbstorganisation von bürgerschaftlichen Zusammenschlüssen zur Verfügung. Doch bei den vielen Vorteilen wird leicht übersehen, dass der Verein auch als rechtlicher Rahmen gewählt wird oder werden muss, wo die bürgerschaftliche Vereinigung von Personen allenfalls nachrangige, oft überhaupt keine Bedeutung hat. Dies ist zum Beispiel bei Wohlfahrtsverbänden oder großen Interessenvereinen wie dem ADAC der Fall. Dann ist der Verein vielmehr eine lose Kette um ein komplexes Bündel von wirtschaftlichen Interessen und satzungsgemäßen Aktivitäten. Eine Diskussion über die Grundlagen der Rechtsform Verein erscheint daher dringend notwendig.

Ein zentraler und kontroverser Punkt ist die steuerrechtliche Bewertung der wirtschaftlichen Tätigkeit von ideellen Vereinen. Ideelle Vereine setzen sich für die Allgemeinheit und für ideelle Ziele ein. Sie unternehmen aber auch wirtschaftliche Aktivitäten: Hobby-, Sport- und Kulturvereine erheben Mitgliedsbeiträge, führen Veranstaltungen durch und betreiben beispielweise eine Vereinsgaststätte oder führen Veranstaltungen durch, bei denen erhebliche Summen umgesetzt werden können. Ideelle Vereine dürfen wirtschaftlich aktiv sein, sie dürfen allerdings die erzielten Überschüsse nicht an ihre Mitglieder ausschütten. Damit werden diese Vereine zum Bereich der Non-Profit-Organisationen gezählt.

Vereine werden als juristische Personen wie GmbHs oder AGs besteuert. Vereine, die im Sinne des Steuerrechts als gemeinnützig gelten, sind von der Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit, soweit nicht ein steuerpflichtiger wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb unterhalten wird. Über die Gemeinnützigkeit entscheidet das jeweils zuständige Finanzamt in einem Freistellungsbescheid auf Grundlage der Abgabenordnung (AO § 51 bis § 68). Kirchliche (§ 52), mildtätige (§ 53) und gemeinnützige Zwecke (§ 52), die noch einmal genauer enumerativ spezifiziert sind, gelten als Grundlage für eine Freistellungsbescheinigung. Zusätzlich muss der Verein diese Zwecke aber auch noch „selbstlos“ (§ 55), ausschließlich (§ 56) und unmittelbar (§ 57) verfolgen. Gemeinnützige Vereine betreiben so genannte Zweckbetriebe. Zweckbetriebe sind Betriebe, die dazu dienen, den Vereinszweck zu erreichen, beispielweise Behindertenwerkstätten für einen Verein zur Förderung behinderter Mitbürger. Unterhält ein gemeinnütziger Verein daneben einen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, so unterliegt dieser nur dann der Körperschaft- und Gewerbesteuer, wenn die Einnahmen einschließlich Umsatzsteuer insgesamt 30.678 Euro im Jahr übersteigen.

Die Anfänge des Vereinswesens liegen in der Mitte des 18. Jahrhunderts und sind Teil der modernen Emanzipationsbewegungen. Mit dem Verein oder der „Assoziation“, wie er damals auch genannt wurde, lag eine neuartige soziale Organisationsform vor, die durch freiwilligen Beitritt, Austritt und Auflösung gekennzeichnet war. Der Verein ermöglichte ein statusneutrales Zusammenwirken von Menschen jenseits von Familienherkunft, Konfession, Beruf und Besitzstand. Der Verein wurde damit wesentliches Element einer nachständischen, bürgerlichen Sozialordnung und zum Kristallisationspunkt der entstehenden bürgerlichen Öffentlichkeit.

Für die bürgerlichen Schichten und Funktionseliten boten die Vereine die Möglichkeit der Interessenvertretung und der politischen Artikulation. Die „Patriotischen Gemeinnützungen Gesellschaften“ und die „Landwirtschaftlichen Gesellschaften“ waren in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts neben den Geselligkeitsvereinen in den Städten die dominierenden Formen.

Die Assoziationsfreiheit war im Frühliberalismus ein wesentliches politisches Grundrecht. Denn Vereine bildeten im 19. Jahrhundert die Vorformen der politischen Parteien und der Interessenvertretungsorganisationen. So war der „Centralmärzverein“ die größte Massenvereinigung der

1848er-Bewegung und damit auch politische Interessenvertretungsorganisation. Der Verein als Rechts- und Sozialform der bürgerlichen Selbstorganisation wurde schnell von der entstehenden Arbeiterbewegung, dem Katholizismus (Pius-Vereine), den konservativen Gruppierungen und auch von der Frauenbewegung übernommen.

In der Weimarer Republik erlangte das Vereinswesen seinen Höhepunkt. Während der Zeit des Nationalsozialismus ging die Zahl der Vereinsgründungen deutlich zurück. Erst in der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland stiegen die Vereinszahlen wieder an, um in den 1960er und Anfang der 1970er wieder einzubrechen[9]. Dieser Rückgang hatte vor allem mit der Hochphase der Bürgerinitiativbewegung zu tun, in der die Vereine als „kleinbürgerlich-miefig“ galten. Erst Mitte der 1970er Jahre nahmen die Vereinsgründungen wieder enorm zu.

Weil es keine bundesweiten Forschungen und keine Registrierungspflicht für Vereine gibt, ist deren Zahl nur annäherungsweise zu erfassen. Selbst die Zahl der eingetragenen Vereine ist nur mit erheblichen Schwierigkeiten zu ermitteln, da es kein zentrales Vereinsregister gibt und die eingetragenen Vereine nur bei den 605 Amtsgerichten des Bundesgebietes registriert sind. Aber auch die Angaben aus den Registern der Amtsgerichte sind mit einer hohen Fehlerquote behaftet und geben zudem keinen weiteren Aufschluss über Vereinstätigkeit, Zahl der aktuellen Mitglieder, finanzielle Situation etc..

In der Forschungsliteratur wird gegenwärtig von rund 300.000 bis 350.000 Vereinen ausgegangen (vgl. Zimmer 1996: 94). Die Bundesregierung nennt in ihrer Antwort auf die Große Anfrage zum Thema „Sicherung der Zukunft der Vereine durch wirtschaftliche und bürokratische Entlastung – Erhöhung der Gestaltungsmöglichkeiten durch Freiräume“ (Drucksache 14/5445) die Zahl von 350.000 Vereinen. In die Vereinsregister der Amtsgerichte waren zum 31. Dezember 1999 477.860 Vereine eingetragen. Die auffällige Differenz der Zahlen kommt dadurch zustande, dass nicht jeder eingetragene Vereine noch aktiv sein muss. Die Vereinsregister der Amtsgerichte sind reaktiv: Sie werden nur auf Hinweis oder Verlangen des jeweiligen Vereins tätig. Für das Jahr 2001 beziffert die Deutsche Gesellschaft für Freizeit die eingetragenen Vereine mit 544.701. Über die Zahl der nichtrechtsfähigen Vereine lassen sich keine verlässlichen Angaben machen.

Die Vereinslandschaft hat sich seit den 1960er Jahren des letzten Jahrhunderts grundlegend verändert. Die empirische Vereinsforschung hat ergeben, dass die meisten Vereine (70 %) erst nach 1945 gegründet wurden. In Kassel und in München wurden 40 % der Vereine nach 1976 gegründet. Vereine sind aber keine „Eintagsfliegen“, sondern viele Vereine bestehen länger als die Bundesrepublik Deutschland oder stammen sogar noch aus dem vorletzten Jahrhundert. Umgekehrt hat sich auch das Stadt-Land-Verhältnis. Die Vereine waren ursprünglich eine städtische Organisationsform. Mittlerweile ist die Vereinsdichte auf dem Land und in Klein- und Mittelstädten größer als in Großstädten.

Befragungen haben ergeben, dass etwa 60 % der Bevölkerung über 15 Jahren einem Verein angehören (vgl. H. J. Klein 1998: 678). Andere Erhebungen kommen auf etwas höhere oder leicht geringere Zahlen (vgl. Zimmer 1996: 102). Man kann aber in jedem Fall davon ausgehen, dass mindestens jeder zweite erwachsene Bundesbürger Mitglied mindestens eines Vereins ist. Frauen sind bei einer Geschlechterverteilung in der Bevölkerung von 52 % Frauen und 48 % Männer deutlich unterrepräsentiert. „Die Mitgliedschaft eines statistisch durchschnittlichen Vereins setzt sich hier zu 62 % aus Männern und zu 38 % aus Frauen zusammen.“ (Zimmer 1996: 103). Das Geschlechterverhältnis kehrt sich allerdings bei den kirchlichen Vereinen um. Hier gibt es bei den Mitgliedern mehr Frauen als Männer. Ein höherer Frauenanteil findet sich auch bei Vereinen in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und Soziales. Unter den Vereinsmitgliedern sind Berufstätige überdurchschnittlich stark vertreten. Und bei den Berufstätigen sind wiederum Beamte, Selbständige und Angestellte stärker repräsentiert als Arbeiter. Unterrepräsentiert ist auch die jüngere Generation bis zum Alter von 30 Jahren. Lokale Vereinsuntersuchungen, beispielsweise für Kassel, haben ergeben, dass 65 % der Vereine keine ausländischen Mitbürger als Mitglieder haben (vgl. Zimmer 1996: 103).

Für die Vereinsmitglieder gelten ähnliche Merkmale wie für die bürgerschaftlich Engagierten, denn bürgerschaftliches Engagement vollzieht sich vielfach im sozialen Organisationsraum der Vereine. Sie sind mehrheitlich männlich, entstammen den gehobenen Einkommensklassen, sind gebildet, meist berufstätig und durchschnittlich zwischen 30 und 55 Jahren alt.

Mitgliedschaft und aktive Teilnahme sind unterschiedliche Dinge. Nach dem Freiwilligensurvey von 1999 werden nur die aktiven Vereinsmitglieder erfasst. Untersuchungen haben ergeben, dass knapp ein Viertel der Vereinsmitglieder aktiv, d.h. bürgerschaftlich engagiert ist – entweder in einem Amt oder in der Beteiligung an Führungs- und Leitungsaufgaben (vgl. Zimmer 1996: 108). Auch hier zeigt sich, dass die Leitungspositionen, die Vereinsvorstände, überwiegend in der Hand der Männer sind.

Der Aktivitätsgrad der Mitglieder ist von der Größe des Vereins abhängig. Je kleiner die Vereine, desto höher ist der prozentuale Anteil der Aktiven unter den Mitgliedern. In Kassel haben größere Vereine mit mehr als 400 Mitgliedern – meist sind dies Sport- und Kulturvereine – einen Anteil von Engagierten, der etwa 10 % der Mitglieder umfasst. Kleinere Vereine kommen auf eine Engagementquote von bis zu 100 %.

Nicht nur die Anzahl der Vereine hat sich seit den 1960er Jahren verändert, gewandelt haben sich auch die Schwerpunkte der Vereinstätigkeit. In den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland dominierten noch die kirchlichen und religiösen Vereine. In den 1960er und 1970er Jahren

---

[9] Diese Einschätzungen und die folgenden Zahlen beruhen auf Vereinsforschung zur Kassler und Münchener Region von Annette Zimmer. Die dabei gewonnenen Daten lassen sich auf das gesamte Bundesgebiet nur mit einiger Vorsicht hochrechnen. Dieses Verfahren musste gewählt werden, weil es keine flächendeckende empirische Vereinsforschung für Deutschland gibt (vgl. Zimmer 1996).

hat sich der Schwerpunkt der Vereinstätigkeit zunehmend auf die Bereiche Freizeit und Erholung und damit einhergehend auf Sport verschoben. Heute sind es die Bereiche Sport und Kultur – wenn man einen weiten Kulturbegriff zugrunde legt –, die an erster Stelle bei Nennungen zur Vereinstätigkeit stehen. Danach folgen Soziales und Erziehung. Marginal sind die Bereiche Wissenschaft und Politik.

Auch Vereine unterliegen den Wandlungen des Zeitgeistes. Dennoch lässt sich eine bemerkenswerte Kontinuität und erneute Blüte der Kulturvereine feststellen. Bereits vor der Gründung des Deutschen Kaiserreichs 1871 lag der Schwerpunkt der Vereinstätigkeit in Kassel und München im kulturellen Bereich. Heute ist in diesen beiden Städten eine erneute Blüte des Kulturvereins zu beobachten. Vereinsgründungen im kulturellen Bereich haben diejenigen im Sportbereich deutlich überflügelt. Es sind allerdings auch Zuwächse bei Vereinsgründungen in den Bereichen Soziales, Erziehung und Gesundheit zu verzeichnen, so dass sich die Postmaterialismusthese der Wertewandelforschung auf dem Gebiet der Vereinstätigkeit nicht weiter untermauern lässt.

In den neuen Bundesländern sind die Vereine nach wie vor noch nicht so zahlreich wie in den alten Bundesländern. Zu Zeiten der DDR waren Vereine, die eigenständig Interessen vertraten, nicht geduldet. Nach dem Ende der SED-Herrschaft setzte noch zu DDR-Zeiten ein Vereinsgründungsboom ein, der nach 1990 in den neuen Bundesländern zunächst anhielt. Mittlerweile hat sich dieser Trend abgeschwächt. Es gibt heute in der Struktur – Freizeit, Sport, Soziales – der Vereinslandschaft kaum noch Unterschiede. Im Osten ist allerdings der Organisationsgrad der Bevölkerung noch deutlich geringer. Auffälligerweise sind die Vereine in den neuen Bundesländern in den mittleren Städten (bis 100.000 Einwohner) stark, während auf dem Land ein Mitgliederschwund zu verzeichnen ist. Auch das Tätigkeitsprofil der Vereine ist in den neuen Ländern abweichend: Kultur, Bildung, Wissenschaft und soziale Dienste werden gegenüber dem Sport bevorzugt. Der Anteil der Frauen unter den Vereinsmitgliedern hat sich bei den Vereinen in den neuen Ländern dem niedrigen Westniveau angenähert.

Der Trend zur Professionalisierung macht auch vor Vereinen nicht halt. In Kassel arbeiten 24 % der lokalen Vereine mit Hauptamtlichen, doch leisten nach wie vor die bürgerschaftlich Engagierten den Hauptteil der Vereinsarbeit (vgl. Zimmer 1996: 110). Nicht unerwartet haben Vereine, die sich im Bereich sozialer Dienste, Gesundheit und Erziehung betätigen, dann auch mehrere – bis zu 40 – hauptamtliche Mitarbeiter. Dieser Trend zur Professionalisierung in bestimmten Vereinsbereichen hängt zum einen mit der Expansion des Wohlfahrtsstaates zusammen, zum anderen aber auch mit dem Umstand, dass viele Wohlfahrtsverbände als eingetragene Vereine organisiert sind. Im Sportbereich lässt sich der Trend der Professionalisierung nur bei einigen größeren Vereinen beobachten. Vielfach wird die Zahl der hauptamtlich Beschäftigten als Indikator für diesen Trend genommen. Neuere Untersuchungen zeigen jedoch, dass nur in 11,5 % der Sportvereine Mitarbeiter hauptamtlich tätig sind. Die geringfügig, nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind sowohl auf der Ebene der Führung und Verwaltung (18,1 %) als auch auf der Ausführungsebene (58,9 %) dominant. (vgl. Emrich/Pitsch/Papathanassiou 2001: 276f.). Von einer Tendenz der durchgehenden Professionalisierung kann daher im Sport nicht gesprochen werden.

Dort, wo sich Sportvereine professionalisieren, reagieren sie auf die zunehmende Konkurrenz kommerzieller Anbieter auf dem Markt der sportlichen Aktivitäten und Freizeitgestaltung. Strittig ist, ob bereits eine verbesserte Infrastruktur, über die mittlerweile viele Vereine verfügen, Ausdruck einer wachsenden Professionalisierung ist. Vielfach wurde z.B. das verräucherte Hinterzimmer einer Gaststätte durch eine moderne Geschäftsstelle ersetzt. Diese Trends schaffen aber neue Bedingungen für das bürgerschaftliche Engagement im Bereich der Organisationsform des Vereins.

Die Professionalisierung in bestimmten Bereichen der Vereinstätigkeit ist in einem engen Zusammenhang mit der finanziellen Situation der Vereine zu sehen. Vereine, die Clubcharakter besitzen – Kultur- und Sportvereine –, aber auch Vereine im Umwelt- und Naturschutzbereich werden überwiegend, zu 70 % bis 80 %, durch Mitgliedsbeiträge finanziert (vgl. Zimmer 1996: 114). Der Rest wird durch Spenden, öffentliche Zuwendungen und durch wirtschaftliche Tätigkeit erbracht. Bei Vereinen, die Leistungen für Dritte erbringen, sieht die Finanzierungsstruktur anders aus. Bei den Kasseler Vereinen rangieren die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit erst an vierter Stelle.

Trotz der wachsenden Professionalisierung besteht die überwiegende Mehrheit der Vereine – dies ist aus den Lokalstudien zu entnehmen – nach wie vor aus Klein- und Kleinstbetrieben. 71 % der Vereine in Kassel hatten im Erhebungszeitraum Jahresausgaben bis zu 5.113 Euro (42 %) bzw. bis zu 25.565 Euro (28 %). Nur 7 % gaben mehr als 255.646 Euro im Jahr aus. Bei diesen Großbetrieben handelt es sich überwiegend um Vereine, die soziale Dienstleistungen für Dritte erbringen.

Durch ihre Veranstaltungstätigkeit werden die Vereine, trotz dieser Zahlen, auf der lokalen Ebene immer mehr zu einem Wirtschaftsfaktor. Sie sind auf der lokalen Ebene die zentralen Veranstalter von Festen, Turnieren, Sportereignissen etc., die damit durchaus zu Konkurrenten der lokalen Gastronomie werden können.

Die besondere Bedeutung von Vereinen liegt aber nicht in dieser – durchaus auch problematischen – Entwicklung. Vereine sind vielmehr Orte der lebendigen Demokratie sowie der Einübung bürgerschaftlicher Tugenden. Vereine bündeln bürgerschaftliches Engagement und leisten Jugendarbeit. Sie sind Kristallisationspunkt für Lebensstile und unterschiedliche Milieus. Sie bündeln auch Interessen und bringen sie im öffentlichen Raum zur Geltung. Damit ragen sie in den verbandlichen Bereich hinein.

Verbände

Verbände sind Kennzeichen einer funktional ausdifferenzierten und demokratisch strukturierten Gesellschaft – die „Verbändeliste“ des Deutschen Bundestages verzeichnet 1.746 Verbände (Stand: 18. März 2002). Sie sind Teil des Bereiches, der sich zwischen Staat, Markt und Familie erstreckt. Insofern haben sie eine Gemeinsamkeit mit Vereinen, mit denen sie darüber hinaus oft die Organisationsform teilen. Sie unterscheiden sich aber von Vereinen dadurch, dass sie in der Regel dem Ziel verbandlicher Interessenbündelung und -durchsetzung verpflichtet sind. Mit Verbänden werden meist die großen Organisationen der Interessenvermittlung bezeichnet, die in den zentralen politischen Handlungsfeldern – Wirtschaft/Arbeit, Soziales, Freizeit/Erholung, Religion/Kultur/Wissenschaft/gesellschaftspolitischer Bereich – für die Bündelung und Durchsetzung der Interessen ihrer Mitglieder sorgen (vgl. Raschke 1978, Schmid 1998).

Als Organisationen der Vermittlung von Interessen – wobei nicht alle Interessen ‘vermittelt’, sondern einige auch abgewiesen, vernachlässigt und andere privilegiert werden – folgen Verbände nicht primär der zivilgesellschaftlichen Handlungslogik. Verbände sind aber nicht allein Organisationen der Interessenvermittlung, sie sind auch Produzenten von Dienstleistungen und Orte der Gemeinschaftsbildung. Insofern sind sie als soziale Gebilde auch Teil der Bürgergesellschaft. Die Mitgliedschaft in Verbänden ist – mit Ausnahmen – freiwillig, sie sind nicht gewinnorientiert, vertreten themenanwaltschaftlich Interessen und in bestimmten Bereichen wird die Verbandsarbeit durch bürgerschaftliches Engagement getragen.

Auf Grund der dominanten Struktur der Interessenvertretung kommt es zur Ausformung organisatorischer Strukturen, die bürgerschaftlichem Engagement wenig förderlich sind. Mitglieder sind vielfach passive Beitragszahler oder Kunden, die auf das Geschehen im Verband wenig Einfluss ausüben. Umgekehrt erwarten die Mitglieder durch ihren Mitgliedsbeitrag eine möglichst effektive Präsenz ihrer Interessen im öffentlichen Raum. Auf Grund unterschiedlicher Rollen, Ressourcen und Strukturen kommt es auf der organisatorischen Ebene zur Ausbildung bürokratischer Muster, die der innerverbandlichen Demokratie nicht förderlich sind. Auf der Ebene der Durchsetzung der Interessen geschieht die Beeinflussung der staatlichen Politik durch bezahlte Spezialisten. Bürgerschaftlich Engagierte sind auch hier nicht zu finden.

Große Verbände sind spezialisiert auf die Bündelung und Repräsentation von Interessen sowie auf die Auswahl von Führungspersonal. Sie handeln dabei strategisch und interessenrational. Vereine und andere Assoziationen der Bürgergesellschaft handeln nicht in erster Linie auf diese Art und Weise. Mit der zivilgesellschaftlichen Perspektive wird die sozialintegrative Funktion der Verbände und die bottom-up-Perspektive – Transparenz, Durchlässigkeit, Partizipation – betont. Die stärkere Präsenz bürgerschaftlich Engagierter und ein breiteres Aktivitätsspektrum gegenüber einer engen Interessenvertretung eröffnen Gemeinwohlorientierungen einen größeren Raum (vgl. Offe 2002b).

In der Regel können sich solche Interessen leicht durchsetzen, die gut organisierbar und konfliktfähig sind. Dagegen können nicht nur schwache Interessen, sondern auch allgemeine Bedürfnisse wie Bildung oder Gesundheit oftmals nur schwer organisiert werden. Dies gilt auch für andere, vielfältige Interessen der Bürgergesellschaft.

Darüber hinaus ist verbandliche Interessenvertretung für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements unerlässlich – auch wenn das Engagement selbst meist in den Vereinen und im lokalen Raum geschieht. Die Interessen der Engagierten und ihrer Organisationen zu bündeln und öffentlich sichtbar zu machen, ist Aufgabe der Verbände.

Verschiedene Gremien auf der Bundesebene haben in den letzten fünf Jahren zu einem vermehrten Austausch der Verbände untereinander beigetragen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang u.a. der Nationale Beirat zum Johns Hopkins International Nonprofit Research Projekt, der Beirat zur Bevölkerungsumfrage zum Freiwilligen Engagement beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Nationale Beirat zum Internationalen Jahr der Freiwilligen, das Verbändeforum Ehrenamt.

Die Diskussionen in den genannten Gremien haben zu Tage gefördert, dass bei der Unterschiedlichkeit der vertretenen Interessen in Hinblick auf die Problemlagen in den Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement eine große Vergleichbarkeit und Ähnlichkeit besteht.

Fragen des Steuerrechts, des Arbeits- und Sozialrechts oder auch des Zuwendungsrechts betreffen die unterschiedlichen Organisationen von den Sportverbänden, über die Wohlfahrtsverbände, die Kulturverbände, die Umwelt- und Naturschutzverbände sowie die Jugendverbände gleichermaßen. Ein Austausch über mögliche Probleme mit Blick auf die Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements könnte zu gemeinsamen Empfehlungen führen. Diese Empfehlungen hätten eine große Verbindlichkeit. Sie könnten Politik und Verwaltung im Idealfall einen gemeinsamen Kompromiss der Forderungen der unterschiedlichsten Bereiche des bürgerschaftlichen Engagements anbieten.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Das Verhalten von Vereinen und Verbänden, ihre Organisationsweisen und ihre Milieus sind für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements ebenso wichtig wie individuelle Motive. Insofern kommt auch der inneren Öffnung eine erhebliche Bedeutung zu, wenn nach Empfehlungen zur Stärkung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements gesucht wird. Das gilt insbesondere für traditionelle Vereine und große Interessenverbände, die über eine lange Geschichte verfügen und als etablierte Instanzen des Gemeinwohls gelten. Zudem sind sie nicht selten auch Anlaufstelle oder institutioneller Haltepunkt für neue Vereinigungen.

Gesellschaftliche Assoziationen können jedoch nur dann zu Orten bürgerschaftlichen Handelns werden, wenn in ihnen zivilgesellschaftliche Formen des Umgangs und Zusammenlebens Geltung haben und praktisch zum Tragen kommen. Von Belang ist dafür die innere Qualität der Vereinigung, nach welchen Prinzipien verfahren wird, welche Erfahrungen Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Engagementbereitschaft im Verein oder Projekt machen und welches Vertrauen sie dabei in die Gestaltbarkeit ihres Gemeinwesens gewinnen.

Für Vereine und Verbände ist es wichtig, bei ihren Modernisierungsstrategien die zivilgesellschaftlichen Prinzipien – Verständigung, Transparenz, Öffentlichkeit, Partizipation und Kooperation – zu beachten. Eine gemeinsinnstiftende Wirkung kann sich überall dort entfalten, wo in gesellschaftlichen Assoziationen Verständigungsprozesse auf der Grundlage geteilter Werte stattfinden. Bürgerschaftliches Engagement für die politischen und sozialen Anliegen der Gemeinschaft braucht das Prinzip der gewaltfreien Verständigung als Ausgangspunkt aller normativen Grundlagen. Nur von hier führt der Weg zu einem demokratischen Gemeinwesen.

Von den Akteuren verlangen diese Prinzipien die Öffentlichkeit der Themen ebenso wie Offenheit der Verfahren, Transparenz der Interessen und die Bereitschaft zur Öffnung für all jene, die den Zielen einer Assoziation zustimmen. Jede Vereinigung braucht Räume der Routine, aber zur Vitalisierung und Weiterentwicklung ihrer Zwecke und Aufgaben benötigt sie zugleich den Anschluss an die aktuellen Anliegen der Menschen.

Zum Handlungsmuster einer engagementfreundlichen Assoziation gehört das Prinzip der Partizipation an Planungen und Entscheidungen. Partizipation ist Ausdruck des Status- und Rollenanspruchs engagierter Bürgerinnen und Bürger. Sie wird nicht gewährt, sondern von den Beteiligten als Teilhaberecht in Anspruch genommen. Partizipation bedeutet das Angebot zur umfassenden Beteiligung an allen Willensbildungsprozessen und ist die konsequente Ergänzung von Transparenz und Verantwortlichkeit. Ihr innovatives Potenzial fügt sich nicht automatisch in vertraute Assoziationsstrukturen ein, sondern sucht sich eigene Wege. Diesen Prozess zu steuern und zu begleiten, stellt die eigentlichen Anforderungen an ein zeitgemäßes Engagement in den gesellschaftlichen Vereinigungen. Das verlangt partnerschaftliche Kooperation, insbesondere für Verbände und Organisationen mit Schnittstellen zwischen hauptamtlich Tätigen und bürgerschaftlich Engagierten. Es verlangt aber auch eine institutionelle Passung für engagementbereite Bürgerinnen und Bürger sowie eine Öffnung nach innen und außen. Für die Führungsgremien und Fachkräfte können Partizipation und Kooperation mitunter ein neues Verständnis ihrer Aufgaben und ihrer Profession bedeuten. Als hilfreich könnte sich dabei erweisen, dass traditionelle Motivationslagen und Aktivitätsformen durchaus mit modernen Formen des Engagements einhergehen oder fließend ineinander übergehen können.

Auch was die Organisationsentwicklung anbelangt, sind alle Vereine und Verbände gleichermaßen gefordert. Die verschiedenen Organisationen können vom Austausch untereinander profitieren. Sie können Modelle, die von anderen Organisationen bereits erfolgreich angewandt wurden, für sich weiterentwickeln.

Ein vermehrter und institutionalisierter Austausch unter den Organisationen des Dritten Sektors könnte auch zu einer nachhaltigen Stärkung der öffentlichen Wahrnehmung dieses Bereiches beitragen. Die vergangenen zwei Jahre der Arbeit der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ sowie die Aktivitäten im Internationalen Jahr der Freiwilligen haben gezeigt, wie groß und wie vielfältig das Engagement ist, und haben ein öffentliches Forum für den Austausch zu Fragen des bürgerschaftlichen Engagements geboten. In den Medien ist gerade mit Blick auf das Internationale Jahr der Freiwilligen ein bemerkenswerter Wandel in der Berichterstattung festzustellen. Überwogen noch vor einiger Zeit eher spöttische Artikel über die Vereinshuberei, so wird heute die Vielschichtigkeit der Engagementformen dargestellt.

Um die positive Öffentlichkeit für Vereine und Verbände der unterschiedlichen Bereiche nachhaltig zu stärken, bedarf es einer Verstetigung des Austauschs der Organisationen des Dritten Sektors.

Dieser Austausch kann nur unter den Vereinen und Verbänden selbst geleistet werden. Hier kann eine vertrauensvolle Atmosphäre hergestellt werden, die es erlaubt von Erfolgen, aber auch von Misserfolgen und Problemlagen zu berichten. Organisationen, die von außen, insbesondere von Seiten der Verwaltung, zum Austausch der Vereine und Verbände aufgebaut werden, fehlte zumindest in der Vergangenheit der nötige Vertrauensvorschuss aus dem Vereins- und Verbandsleben.

Die Tätigkeit von Vereinen weist längst über nationalstaatliche Grenzen hinaus. Die Kommission der Europäischen Union hat aus diesen und anderen Gründen ein Statut des Europäischen Vereins vorgeschlagen. Der Vorschlag ist aus der Sicht der deutschen vereinsrechtlichen Tradition, mit den Elementen der Trennung zwischen ideellem und Wirtschaftsverein und der Subsidiarität, skeptisch zu beurteilen. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich unter anderem gegen diesen Vorschlag gewandt, weil diese beiden wichtigen Rechtsgüter, die für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements unverzichtbare Bedeutung haben, beschädigt werden könnten. Zum zweiten, so wurde argumentiert, bestehen mit der Europäischen Aktiengesellschaft und der Europäischen Genossenschaft ausreichend gesellschaftsrechtliche Organisationsformen für eine Betätigung im Binnenmarkt. Aus der Perspektive der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements sollte die über Jahrhunderte bewährte rechtliche und soziale Form des Vereins nicht aufs Spiel gesetzt werden.

4.2. Stiftungen

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Stiftungen gehören in der Bundesrepublik Deutschland wie in fast allen anderen Ländern zur kulturellen Tradi-

tion. Daher – und auf Grund der bei jeder Stiftungsgründung intendierten Langfristigkeit – sind Stiftungen die ältesten noch bestehenden Organisationen bürgerschaftlichen Engagements.

Anders als der Verein, der eine Vereinigung von Menschen (universitas personarum) darstellt, hat die Stiftung in der Regel eine materielle Basis (universitas bonorum). Infolgedessen wird die Aufgabe eines Vereins in einem ständigen Willensbildungsprozess seiner Mitglieder, der auch radikale Veränderungen zulässt, fortgeschrieben, während der Zweck einer Stiftung bei der Gründung im festgeschriebenen Stifterwillen zum Ausdruck kommt. Dieser gilt, solange die Stiftung besteht und beinhaltet auch den Grad der Anpassungen oder Veränderungen, die spätere Verwalter vornehmen dürfen. Im modernen deutschen Verfassungsstaat haben Stiftungen im Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ihre verfassungsmäßige Grundlage (vgl. Strachwitz 1999). Ihre rechtliche Stellung wird in gesetzlichen Bestimmungen des Bundes, z.B. im Bürgerlichen Gesetzbuch, und der Länder geregelt. Der Stiftungsakt ist daher für die stiftende Persönlichkeit eine besondere Ausformung bürgerschaftlichen Engagements neben dem Stiften von Zeit. Beim Stiften in diesem Sinne steht die Hingabe von Vermögen für Ziele des Gemeinwohls im Vordergrund, wird aber oft ergänzt durch ein Engagement von Zeit, Ideen usw..

Die Urform der Stiftung ist die Übertragung von Vermögenswerten an einen Treuhänder mit der bindenden und durch die Rechtsordnung geschützten Auflage, sich bei der Verwendung des Vermögens ausschließlich am Willen des Stifters zu orientieren. Stiftungen dieser Art sind die angelsächsischen Trusts ebenso wie die in der Bundesrepublik Deutschland in großer Zahl vorkommenden, allerdings meist kleinen nicht rechtsfähigen oder rechtlich unselbständigen Stiftungen (vgl. u.a. Campenhausen 1999). Die heute zu Unrecht oft als Regelform beschriebene rechtsfähige oder selbständige Stiftung ist erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstanden. Seitdem unterliegen rechtsfähige oder selbständige Stiftungen der staatlichen Aufsicht. Diesen mitglieder- und eigentümerlosen Stiftungen, deren zumindest formale Beaufsichtigung wohl auch im Interesse der meisten Stifter liegt, stehen heute neben den nicht rechtsfähigen Stiftungen auch Stiftungen in GmbH- und Vereinsform gegenüber.

Bereits im Dritten Sektor verankerten Stiftern, etwa Vereinen, dient die Stiftung als Organisationsmittel; bürgerschaftliches Engagement kommt hier gewissermaßen mittelbar zum Ausdruck. So entstandene Stiftungen haben darüber hinaus häufig das Ziel, philanthropische Motive zu wecken und ihnen ein Betätigungsfeld zu bieten.

Ohne Zweifel ist es eine der Aufgaben moderner Stiftungen, Kapitalgeber des Dritten Sektors zu sein. Für mindestens ein Drittel der deutschen Stiftungen (vgl. Sprengel 2001) gilt darüber hinaus, dass sich bürgerschaftliches Engagement nicht nur im Stiftungsakt artikuliert, sondern auch in aktiver Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele sichtbar wird. Stiftungen betreiben Krankenhäuser, Altenheime, Museen und andere Einrichtungen. Sie sind Träger von Projekten, loben Preise aus und ermitteln durch eigenes Handeln die Preisträger. Sie veranstalten Konferenzen, vergeben in eigenen Verfahren Stipendien usw.. Und selbst unter den Stiftungen, die ihre Mittel Dritten zur Verfügung stellen, geht die Zahl derer immer weiter zurück, die lediglich Anträge sichten und Geldmittel weitergeben.

Wenige Stiftungen treten durch Programme hervor, mit denen sie bürgerschaftliches Engagement gezielt fördern. So hat die Robert Bosch Stiftung ein Förderprogramm „Freiwilligendienste in Projekten bürgerschaftlicher Initiativen“ aufgelegt und die Koerber Stiftung veranstaltet seit einigen Jahren den deutsch-amerikanischen Ideenwettbewerb „Usable“, mit dem Partizipation in der Gesellschaft gefördert werden soll. Mit dem Thema „Bürgerkommune“ beschäftigen sich die Hans Böckler Stiftung und die Bertelsmann Stiftung. Die Bertelsmann Stiftung hat das Civitas-Netzwerk ins Leben gerufen und die Hans Böckler Stiftung betreibt Forschungsförderung zur Praxis einer bürgerorientierten Kommunalpolitik. Die Bertelsmann Stiftung beschäftigt sich darüber hinaus seit Jahren mit Grundlagen, Wirtschaftsweisen und Rahmenbedingungen des Stiftungswesens selbst.

Die Bindung einer Förderstiftung an einen festen Empfänger begegnet zunehmenden Bedenken, während Stiftungen, die mit eigener Agenda immer wieder selbst neue Programme entwerfen und umsetzen, als Zukunftsmodell gesehen werden. Vor diesem Hintergrund verschwimmen die Grenzen zwischen operativer und fördernder Tätigkeit zunehmend. In einem modernen Selbstverständnis verstehen sich Stiftungen – mit unterschiedlichen Gewichtungen im Sinne der Klassifikation der EU (vgl. Europäische Kommission 1997) – sowohl als Mittlerorganisationen als auch als Dienstleister und Themenanwälte.

Stiftungen entstehen jedoch nicht ausschließlich aus bürgerschaftlichem Engagement. Seit es Stiftungen gibt, hat auch die öffentliche Hand Stiftungen gegründet, um einzelne Ziele oder Einrichtungen künftigen andersartigen Willensbildungen zu entziehen (vgl. Gölz 1999). Die historisch gewachsenen Verschränkungen zwischen Stiftungen und öffentlichem Sektor sind vielfältig. Ihre älteste Form bilden die kirchlichen Stiftungen. Die insgesamt wahrscheinlich etwa 100.000 Kirchen- und Kirchenpfründestiftungen werden jedoch nicht zur Gesamtheit der Stiftungen gerechnet, obwohl sie ursprünglich durchweg aus dem Engagement für ein subjektiv als überaus wichtig erachtetes gesellschaftliches Ziel gegründet worden sind. Die kirchlichen Stiftungen sind bis heute durch die im Grundgesetz verankerte Autonomie der Kirchen geschützt.

Fast ebenso alt sind die Anfänge der Treuhänderschaft von Städten und Universitäten für Stiftungen. Auch wenn sich öffentliche Verwaltungen oft über die Intentionen der Stifter hinweggesetzt und mitunter auch schwere Versäumnisse bei der Erhaltung der gestifteten Vermögenswerte begangen haben, gibt es zahlreiche solcher Stiftungen bis heute.

Andere Stiftungen gehen auf Unternehmen zurück. Bürgerschaftliches Engagement spielt bei solchen zum Marktsektor gehörenden Stiftern zwar eine Rolle, tritt je-

doch mitunter hinter der Öffentlichkeitsarbeit oder anderen selbstbezogenen Zielen zurück.

Die vorhandenen Stiftungsstatistiken weisen aus verschiedenen Gründen Lücken auf. So ist etwa eine Auflistung der größten Stiftungen unmöglich, da es an einheitlichen Bewertungs- und Definitionskriterien für die Vermögenswerte mangelt (vgl. Sprengel 2001). Allgemein wird eine Gesamtsumme von rund 12.500 Stiftungen genannt, von denen etwa 10.000 einigermaßen präzise erfasst sind. Dazu kommen etwa 100.000 Kirchen- und Kirchenpfründestiftungen. Gänzlich unbekannt ist die Zahl der Stiftungen, die sich im Lauf des 20. Jahrhunderts aufgelöst haben. Schätzungen reichen von 10.000 bis 100.000 (zu allen statistischen Angaben vgl. Sprengel 2001 sowie Bundesverband Deutscher Stiftungen 2001). Die Schwierigkeit, zu validen quantitativen Angaben über den Stiftungsbereich zu kommen, ist vor allem auf mangelnde Transparenz zurückzuführen. Vor allem Stiftungen konnten bis heute nicht überzeugt werden, dass Informationen über ihre wirtschaftliche Lage, Tätigkeit und Entscheidungsfindung dem Ruf der Institution „Stiftung“ nützen. Die vom Bundesverband Deutscher Stiftungen und anderen Stellen (z.B. Maecenata Institut, Bayerisches Statistisches Landesamt, Arbeitskreis Frankfurter Stiftungen, Land Brandenburg, Stadt Stuttgart u.v.a.) herausgegebenen Verzeichnisse deutscher Stiftungen wollen diesen Mangel beheben. Hier können die Stiftungen auf freiwilliger Basis Angaben zu ihrem Vermögen, ihren satzungsgemäßen Zwecken und ihrer Arbeitsweise machen.

Auf der Basis der dokumentierten Stiftungen lassen sich über Vermögen und Zweck trotz der skizzierten Probleme einige Aussagen treffen. So haben nur rund 850 Stiftungen ein Vermögen, das 2,5 Mio. Euro übersteigt; das Vermögen der meisten Stiftungen liegt unter 500.000 Euro. Daraus wird deutlich, dass Stiftungen keinen entscheidenden quantitativen Beitrag zur Finanzierung von Aufgaben des Gemeinwohls leisten können. Ihr Beitrag zum Finanzvolumen des Dritten Sektors lässt sich auf allenfalls 0,3 % schätzen; der Beitrag zur Gesamtfinanzierung des Gemeinwohls liegt im nicht mehr messbaren Bereich. Die tatsächliche Bedeutung von Stiftungsarbeit liegt daher weniger in ihrem quantitativen als vielmehr in ihrem qualitativen Gemeinwohlbeitrag.

51,3 % der deutschen Stiftungen verfolgen im weitesten Sinne soziale Zwecke, 35,2 % Zwecke der Bildung und Erziehung, 21,7 % wissenschaftliche Zwecke, 21,2 % Zwecke im Bereich von Kunst und Kultur und 12,2 % Zwecke im Gesundheitswesen. Insgesamt stellen die Stiftungen rund 80.000 Arbeitsplätze in Voll- oder Teilzeit zur Verfügung, der überwiegende Teil davon in den Einrichtungen der operativ tätigen Stiftungen. Allerdings sind nur in ca. 15 % der Stiftungen überhaupt hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Stiftungsräte und Vorstände sind fast ausnahmslos ehrenamtlich tätig. Zum Stiften von Geld kommt folglich regelmäßig das Stiften von Zeit hinzu, sei es durch die Stifter oder Dritte, die sich in einer Stiftung bürgerschaftlich engagieren. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen vertritt als Dachverband die Interessen von Stiftungen im öffentlichen Raum und ist auch Ausdruck eines Zusammengehörigkeitsgefühls, das sich in der sehr heterogenen Vereinslandschaft nicht finden lässt. Aber auch Stiftungen sind nicht so (schichtspezifisch) homogen wie oft vermutet wird.

Ein neueres Beispiel für die Verbindung unterschiedlicher Formen bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen einer Stiftung ist das Entstehen der Bürgerstiftungen neuen Typs seit Mitte der 1990er Jahre. Heute gibt es etwa 35 handelnde Bürgerstiftungen und auf Grund der Wachstumsdynamik ist in den nächsten Jahren mit einer erheblichen Zunahme zu rechnen. Im Gegensatz zur Treuhänderschaft etwa „der Vaterstadt“ wird hier nach US-amerikanischem Vorbild durch eine freiwillige Vereinigung ein Stiftungskapital gebildet, dem sich im Lauf der Zeit immer neue Stifter anschließen können. Dieser Stiftungstyp gewinnt zunehmend an öffentlicher Aufmerksamkeit (vgl. Arbeitskreis Bürgerstiftungen 2001), auch wenn die bereits bestehenden Bürgerstiftungen viel Überzeugungsarbeit leisten müssen, um Zustifterinnen und Zustifter zu gewinnen. Bürgerstiftungen haben einen breiten Stiftungszweck, der sich meist auf das bürgerschaftliche Engagement in einem geographisch begrenzten sozialen Raum richtet: eine Stadt, einen Landkreis, eine Region etc. Der breite Stiftungszweck wird von den Genehmigungsbehörden zuweilen beanstandet, weil das Gründungskapital die gleichmäßige Verfolgung aller Stiftungszwecke nicht erlaubt. Dieser breite Stiftungszweck ist aber notwendig, da sich Bürgerstiftungen als Dach für sehr unterschiedliche Stifter und ihre Ziele in einer Stadt oder Region verstehen. Diese Vorgehensweise soll eine Konkurrenz vieler kleiner Bürgerstiftungen in einem eng begrenzten Raum um knappe Ressourcen verhindern. Bürgerstiftungen bauen ihr Stiftungskapital erst allmählich durch Zustiftungen, unselbständige Stiftungen, Schenkungen, Erbschaften und Vermächtnisse auf. Zweifellos ist die Möglichkeit, in eine Bürgerstiftung nicht nur Vermögenswerte unterschiedlicher Größenordnung einzubringen, sondern sich dort auch mit Gleichgesinnten aktiv zu engagieren, für Bürgerinnen und Bürger eine reizvolle Option. Bürgerstiftungen betätigen sich in den Bereichen Kultur, Jugend, Soziales, Bildung, Natur, Umwelt etc.. Da Bürgerstiftungen mehr als nur fördernd tätig werden wollen, sind sie eine zivilgesellschaftliche Plattform, auf der Bürgerinnen und Bürger in ihrem lokalen Umfeld tätig werden können. Dies kann Vielfältiges beinhalten, z.B. die konkrete Tätigkeit für ein Projekt, aber auch das Sammeln von Projektspenden und die Einrichtung von Fonds, um den Satzungszweck zu realisieren. Bürgerstiftungen sind eine zivilgesellschaftliche Organisationsform, mit der sowohl die finanziellen als auch die zeitlichen Ressourcen der Bürgerinnen und Bürger sinnvoll gebündelt und zielgerichtet eingesetzt werden können.

Zahlreiche Stiftungen sehen sich bis heute nur in einer Ergänzungsfunktion zu staatlichem Handeln. Dabei richtet sich die Aufmerksamkeit, die den Stiftungen lange versagt war, gerade auf ihre mögliche Rolle in der Bürgergesellschaft. Für die Aufgabe der Beteiligung an der

selbstorganisierten, selbstbestimmten Verfolgung des Gemeinwohls erscheinen gerade Stiftungen infolge ihres hohen Autonomiegrades besonders geeignet. Sie können sich – und haben dies auch oft getan – Arbeitsfeldern widmen, die weder beliebt noch mehrheitsfähig sein müssen. Diese Aufgabe erfordert jedoch auch eine ernsthafte kritische Auseinandersetzung mit der Rolle von Stiftungen in der Gesellschaft, die in Deutschland nur zu Beginn des 20. Jahrhunderts stattgefunden hat, als ihnen von konservativen Kreisen eine zu progressive Haltung vorgeworfen wurde. Der Blick auf die USA zeigt, dass gerade die kontinuierliche, konstruktiv-kritische Begleitung von Grundsätzen und Ergebnissen der Stiftungstätigkeit diese Form bürgerschaftlichen Engagements mehr befördert als alle steuerlichen Anreize. Sie ebnet den Stiftungen auch den Weg zu einem modernen, von der Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft geprägten Selbstverständnis (vgl. Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung/Bertelsmann Stiftung 2000).

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Stiftungen unterscheiden sich als Subsektor der organisierten Bürgergesellschaft, des Dritten Sektors, von den übrigen Subsektoren u.a. dadurch, dass sie als organisatorische Form ein Gefühl der Zusammengehörigkeit haben. Dieses hindert sie natürlich nicht an einer individuellen, geradezu individualistischen Arbeitsweise, ermöglicht ihnen jedoch eine gemeinsame Vertretung von Anliegen, die sie alle betreffen.

Dem Bundesverband Deutscher Stiftungen gehören Stiftungen aus der ganzen Breite des Stiftungsspektrums an. Aufgabe des Bundesverbands Deutscher Stiftungen ist es, die teilweise sehr unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Mitglieder der Stiftungsfamilie zu bündeln und gegenüber Politik und Öffentlichkeit zu vertreten.

Oft wird das Stiften in der Öffentlichkeit nicht als Akt bürgerschaftlichen Engagements, sondern als Steuersparmodell (was es nie ist), Erbregelung (was es zum Teil sein kann), Denkmalerrichtung (was es regelmäßig am Rande ist) oder Herrschaftsanspruch (was es in Ausnahmefällen werden kann) aufgefasst. Das kreative Engagement der Stifterinnen und Stifter, das oft weit über den materiellen Beitrag hinausgeht, bleibt dabei unberücksichtigt. Die Kommunikation von Vielfalt, nicht nur in der Tätigkeit, sondern gerade auch in Selbstverständnis, Theoriebildung, Verhältnis zu Staat und Markt usw., muss als belebender Faktor und letztlich als Anreiz erkannt werden.

Zu der für viele, zumal ältere Stiftungen gewiss ungewohnten Zuordnung zur Bürgergesellschaft, die ihnen zunehmende Autonomie und eine feste Verankerung in der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts ermöglicht, gehört auch die Akzeptanz der Regeln eben dieser Bürgergesellschaft. Ein hohes Maß an Transparenz ist ein unverzichtbarer Bestandteil demokratisch verfasster Gesellschaften. Anders ausgedrückt: Nur Teile der Bürgergesellschaft, die intensiv mit anderen kommunizieren, können für sich in Anspruch nehmen, in der Gesellschaft gehört und beachtet zu werden. Den Stiftungen ist zu empfehlen, ihre Tätigkeit transparenter zu gestalten und sich stärker mit den übrigen Akteuren der Bürgergesellschaft auszutauschen und sich als Stimme in einer pluralen Bürgergesellschaft bemerkbar zu machen.

Viele Stiftungen, operative ebenso wie fördernde, haben in der Vergangenheit die Kommunikation in ihrem Arbeitsfeld vernachlässigt oder gar abgelehnt. Insbesondere lebende Stifter neigen teilweise dazu, bei Entscheidungen ihre allgemeine Lebenserfahrung und einen antrainierten Entscheidungswillen zu sehr in den Vordergrund zu stellen, anstatt sensibel das Problemfeld auszuleuchten und die Sachargumente kritisch abzuwägen. Bürgerschaftliches Engagement in Stiftungen muss sich in dieser Hinsicht auch in mehr Professionalität in der Entscheidungsfindung äußern, was nicht mit einer Professionalisierung der Entscheidungsträger zu verwechseln ist. Defizite sind allerdings auch dann zu verzeichnen, wenn operative Anstaltsträgerstiftungen nur noch in ihrem Arbeitsfeld Beziehungen pflegen und Kontakte als Stiftungen und damit auch ein stiftungsgemäßes Selbstverständnis vernachlässigen.

Will sich die Stiftung ihren Ruf besonderer Unabhängigkeit sichern, darf sie sich andererseits nicht den tatsächlichen oder angeblichen Sachzwängen bedingungslos unterwerfen. Dieser Gefahr setzen sich überraschend viele Stiftungen, besonders Förderstiftungen mit festem Destinatär, dadurch aus, dass sie Vertreter des Destinatärs in die Entscheidungsgremien berufen (z.B. den Museumsleiter in den Stiftungsrat der Stiftung zur Förderung eben dieses Museums), wobei die Gefahr der Vertretung von Partikularinteressen noch erschwerend hinzukommt. Hier für klare Verhältnisse zu sorgen, kann die Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements befördern und eine korporatistische Interessenpolitik zurückdrängen.

Ein anderes Problem, das vor allem in Förderstiftungen mit offenem Destinatärkreis auftritt, ist der Umgang mit Antragstellern und Projektpartnern. Erfahrene Experten weisen schon seit Jahren immer wieder darauf hin, dass Dankbarkeit der Stiftungen gegenüber den Antragstellern angebracht ist und nicht etwa umgekehrt, denn nur die Antragsteller ermöglichen es den Stiftungen, ihren Zweck zu erfüllen. Die Wirklichkeit sieht oft anders aus, indem Antragsteller zu Demutsgesten angehalten werden und sich Stiftungsverwalter als Gnadenspender gerieren. Amerikanische Stiftungen haben längst Mechanismen partnerschaftlicher Zusammenarbeit entwickelt, die es wert sind, auch in der Bundesrepublik Deutschland übernommen zu werden. Diese Partnerschaft hat sich übrigens auf die gesamte Laufzeit eines Projekts zu erstrecken. Viele Stiftungen bearbeiten zwar mit Akribie ausführliche Anträge, lassen aber ihre Partner nach Bewilligung vollkommen allein und sind an den inhaltlichen Ergebnissen der Arbeit auch kaum noch, an umfangreichen Abrechnungen dafür um so mehr interessiert. Der Erfolg sollte nicht an der Erfüllung von Formalia, sondern vor allem daran gemessen werden, inwieweit das gesteckte Ziel erreicht wurde. Förderstiftungen im Dritten Sektor können mit Venture-Capital-Unternehmen im Marktsektor verglichen werden und sollten daher ihren Partnern längerfristig und umfas-

send Hilfestellung geben. Dazu gehört eine inhaltliche Begleitung und Auswertung, die bewusste Finanzierung einer begleitenden Organisationsentwicklung sowie die Hilfe bei der Erarbeitung von Tätigkeits- oder Rechenschaftsberichten. Gerade letzteres ermöglicht es auch neuen, oft kreativeren, aber schwach organisierten bürgerschaftlichen Initiativen, sich um Stiftungsmittel zu bewerben, während das gegenwärtige System alte und etablierte Organisationen deutlich bevorzugt. Schließlich sollten sich die Förderstiftungen auch bezüglich der oft allzu kurzen Förderdauer und der oft unerfüllbaren Forderung nach Mitfinanzierung neue Grundsätze aneignen. Ein als gut erkanntes Projekt verdient, folgt man den Regeln des Venture Capital, Förderung über 5–7, nicht 2–3 Jahre und in vielen Fällen Förderung durch nur einen starken Partner.

Die Finanzierung durch mehrere ist regelmäßig Ausdruck eines Risikomangels, der dem Stiftungsgedanken aber vom Prinzip her fremd ist. Die Chance zur Erarbeitung qualitativer Beiträge schließt die Gefahr des Scheiterns ein. Stiftungen sind wie keine andere Organisation prädestiniert, beide Möglichkeiten in ihr Kalkül zu ziehen; viele haben sich jedoch in den letzten Jahrzehnten von dieser Prädestination entfernt oder sie bei der Gründung nicht beachtet. Sie bedürfen der Ermunterung, womöglich auch der Anleitung, sich ihr, ggf. wieder, zuzuwenden. Dies gilt auch für Anstaltsträgerstiftungen, die sich in einem Maße der eigenständigen Entwicklung und dem Experiment verpflichten können, das anderen Stiftungen nicht möglich ist. Die zunehmende Verwischung der von der Abgabenordnung (noch) vorgegebenen Grenze zwischen operativ und fördernd ist dafür übrigens bezeichnend (vgl. Strachwitz 1998b: 67ff.).

Als besonders problematisch erweisen sich in diesem Zusammenhang die so genannten Zuwendungsstiftungen. Diese sind Stiftungen, die von der öffentlichen Hand gegründet und eben nicht mit einem auskömmlichen Stiftungskapital ausgestattet wurden, sondern vielmehr jährliche Zuwendungen erhalten. Diese Stiftungen sind an die Vorgaben des öffentlichen Haushaltsrechts gebunden, d.h. ihre Mittelbewirtschaftung und -verwendung unterliegt dem starren und v.a. bürokratischen System der öffentlichen Haushalte.

Veränderungen im Selbstverständnis der Stiftungen setzen eine gezielte Organisationsentwicklung voraus. Dafür gilt es, von dem Anspruch Abschied zu nehmen, die in der Satzung beschriebenen Stiftungsziele möglichst billig zu verwirklichen, und stattdessen ein System der optimalen Nutzung von materiellen und Humanressourcen zu entwickeln. Insbesondere kann kontinuierliches Engagement von Bürgern in Stiftungen viel bewirken. Wo nötig, muss jedoch auch professionelle Unterstützung zur Entwicklung und Umsetzung von Programmen und Projekten angeworben und finanziert werden. Eine Stiftung, die ihre Mittelverwendung auf eine reine Verwaltungstätigkeit reduziert, kann weder als Fördereinrichtung in der Bürgergesellschaft noch als Ausdrucksform bürgerschaftlichen Engagements erfolgreich sein.

Schließlich kommt auf die arbeitenden Stiftungen noch die Aufgabe zu, diejenigen unter ihnen einzubeziehen, die zur Zeit am Rande stehen. Einer Vielzahl von vollständig passiven Stiftungen, operativen ebenso wie fördernden, kann eine Hilfestellung durch die Gemeinschaft der Stiftungen eine positive Entwicklung ermöglichen. Stiftungen freilich, die sich, wie vor allem die, die ihre Gründung nicht bürgerschaftlichem Engagement, sondern staatlichem Handeln verdanken, einer stiftungsgemäßen Entwicklung ausdrücklich widersetzen, sind als solche zu bezeichnen.

Daneben gilt es, die noch recht junge Form der Bürgerstiftungen zu fördern. Bürgerstiftungen sind eine mögliche Form der Öffnung der Organisationsform Stiftung gegenüber bürgerschaftlichem Engagement. Neben verstärkter Aufmerksamkeit und Werbung für diese neue Organisationsform bürgerschaftlichen Engagements sind vor allem konkrete Maßnahmen erforderlich. Notwendig ist, dem Begriff „Bürgerstiftung“ einen besonderen Wert beizumessen, denn mittlerweile gibt es Fälle, in denen dieser Name benutzt, aber in der Satzung die Dominanz einer Kommune, einer Partei oder eines Unternehmens festgeschrieben wird. Darüber hinaus sollen die Genehmigungsbehörden bei Bürgerstiftungen einen breiten Stiftungszweck akzeptieren, auch wenn dieser nicht gleichmäßig verfolgt werden kann.

4.3. Freiwilligendienste

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Freiwilligendienste sind eine besondere, staatlich geförderte Form bürgerschaftlichen Engagements, in der sich Jugendliche und junge Erwachsene im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahres, eines Freiwilligen Ökologischen Jahres, des Europäischen Freiwilligendienstes oder auch eines internationalen Friedensdienstes für das Gemeinwohl engagieren.

Den Freiwilligendiensten liegt ein besonderer rechtlicher, vom Staat garantierter Status zugrunde. Träger von Freiwilligendiensten erhalten zum Teil öffentliche Zuschüsse aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes. Freiwilligendienste begründen kein Erwerbsarbeitsverhältnis und dienen auch nicht der Ausbildung oder einem Studium. Hinsichtlich der sozialen Sicherung sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Freiwilligendiensten aber Auszubildenden gleichgestellt. Ihre Legitimation erhält die staatliche Unterstützung der Freiwilligendienste aus der Tatsache, dass Freiwilligendienste den jungen Erwachsenen Gelegenheiten zur Übernahme sozialer Verantwortung, zur Erprobung ihrer Fähigkeiten sowie zur persönlichen und beruflichen Orientierung eröffnen. Auf Grund ihrer zumeist einjährigen Dauer, ihrer Vollzeittätigkeit und ihrer Einbindung in die Sozialversicherung unterscheiden sich Freiwilligendienste von den meisten Formen bürgerschaftlichen Engagements, die unentgeltlich und neben Ausbildung oder Beruf verrichtet werden.

Unter dem Begriff der Freiwilligendienste werden verschiedene ‘Dienste’ zusammengefasst, die sich in ihren

rechtlichen Grundlagen, ihren Finanzierungsmodi und ihren Organisationsformen unterscheiden. Zu den Freiwilligendiensten gehören u.a. das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ), das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ), die allgemeinen freiwilligen sozialen Dienste im Ausland sowie der Europäische Freiwilligendienst. Im Jahrgang 2000/2001 nahmen ca. 14.700 Jugendliche an einem dieser Freiwilligendienste teil. Der Frauenanteil ist mit 90 % im Freiwilligen Sozialen Jahr und 80 % bei den anderen Freiwilligendiensten überproportional hoch[10].

Das jugend- und bildungspolitische Profil der Freiwilligendienste ist im Verlauf ihrer Geschichte durch die gesetzlich festgelegte pädagogische Begleitung von 25 Seminartagen deutlich geschärft worden. In einer biografischen Phase, die vom Übergang zwischen Jugendphase und Erwachsenenstatus bestimmt ist, bieten Freiwilligendienste Orientierung und Begleitung. Die Ablösung vom Elternhaus, die eigenständige Lebensführung und der Wunsch nach „Selbstfindung“ sind für die Jugendlichen wichtige Faktoren bei der Entscheidung für einen Freiwilligendienst (vgl. Rahrbach/Wüstendörfer/Arnold 1998, Arnold/Wüstendörfer 1996). Freiwilligendienste ermöglichen den Erwerb neuen Wissens, sie eröffnen Zugänge zu fremden Lebenswelten und neuen Sinnhorizonten. Hinzu kommt ihre Bedeutung für die berufliche Orientierung und die Klärung des Berufsziels. Die Freiwilligen übernehmen soziale Verantwortung bei der Unterstützung anderer Menschen und engagieren sich für die Lösung gesellschaftlicher Probleme. Sie werden dabei oft auch mit Leidenserfahrungen und Grenzsituationen konfrontiert, die sie verarbeiten und auf die sie reagieren müssen.

Diese besondere Mischung aus persönlich wichtigem Bildungsjahr und Orientierungsphase einerseits und Übernahme gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung andererseits ist die Grundlage des Erfolgs von Freiwilligendiensten und ihrer hohen Akzeptanz bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, da „man hier von einem *gelungenen Passungsverhältnis* sprechen“ kann (Jakob 2002b: 24).

Die Förderung von Freiwilligendiensten erfährt in der aktuellen politischen Diskussion eine große Aufmerksamkeit. Hierfür sind im Wesentlichen zwei Gründe maßgeblich:

– In der Debatte um eine Stärkung der Bürgergesellschaft wird die Bedeutung der Freiwilligendienste als ‚Lernorte‘ für bürgerschaftliches Engagement und gesellschaftliche Partizipation betont. Die Ergebnisse des Freiwilligensurveys von 1999 zeigen, dass fast die Hälfte aller freiwillig Engagierten bereits im Jugendalter erstmals eine freiwillige Tätigkeit aufgenommen hat (Picot 2000: 130f.). Die damit verbundenen Erfahrungen und Bildungsprozesse können zum Ausgangspunkt für ein späteres Engagement im Erwachsenenalter werden. Vor diesem Hintergrund sind die Freiwilligendienste eine wichtige Sozialisationsinstanz für bürgerschaftliches Engagement und gemeinwohlorientiertes Handeln (vgl. Kapitel B1.I.8. „Bürgerschaftliches Engagement lernen“).

– Die „Neuentdeckung“ der Freiwilligendienste in den öffentlichen Debatten hängt außerdem mit den in Zukunft wahrscheinlich anstehenden Veränderungen bei der Wehrpflicht und deren Auswirkungen auf den Zivildienst zusammen. Insbesondere bei den Verbänden, die Zivildienstleistende beschäftigen, wird darüber nachgedacht, inwieweit möglicherweise weiter zurückgehende Zivildienstressourcen durch den Ausbau von Freiwilligendiensten kompensiert werden können (vgl. Beher/Liebig 2001).

Novellierung durch das FSJ-Förderungsänderungsgesetz

Zur Förderung der Freiwilligendienste hat der Deutsche Bundestag am 22. März 2002 einstimmig das FSJ-Förderungsänderungsgesetz verabschiedet, das den veränderten Erwartungen und Anforderungen an Freiwilligendienste gerecht werden soll. Die wichtigsten Änderungen sind (vgl. zum Folgenden Bundestagsdrucksache 14/7485):

– *Ausweitung der Einsatzfelder:* Der freiwillige Dienst im Rahmen eines FSJ wird weiter gefasst und auf alle gemeinwohlorientierten Einrichtungen anerkannter Träger ausgedehnt. Dazu zählen neben Einrichtungen der Wohlfahrts- und Gesundheitspflege sowie der Kinder- und Jugendhilfe nun auch Einrichtungen der außerschulischen Jugendbildung und Jugendarbeit sowie kulturelle Einrichtungen. Ein Freiwilliges Soziales Jahr kann dann auch in der Jugendarbeit von Sportvereinen oder in der Kultur stattfinden.

– *Zeitliche Flexibilisierung:* Die bisherige Höchstdauer für ein FSJ im Inland wird von zwölf Monaten auf 18 Monate erhöht; die Mindestdauer beträgt sechs Monate. Voraussetzung für den Beginn eines Freiwilligendienstes soll nicht mehr ein Mindestalter sein, sondern die Erfüllung der Vollzeitschulpflicht. Dies zielt darauf, verstärkt auch Hauptschülerinnen und -schülern einen Freiwilligendienst zu ermöglichen.

– *Ausweitung der Auslandsdienste:* War es bisher bereits möglich, ein FSJ und ein FÖJ im europäischen Ausland abzuleisten, wird die Förderung nun auch auf das nichteuropäische Ausland ausgedehnt. Für ein FSJ und FÖJ im Ausland gelten ähnliche Bestimmungen wie für die entsprechenden Dienste im Inland, so dass die Trägerorganisationen Ansprüche auf eine Unterstützung der pädagogischen Begleitung durch finanzielle Mittel aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes erwerben. Für die Freiwilligen werden damit die Ansprüche auf eine Weiterzahlung des Kindergeldes oder den Bezug einer Waisenrente gesichert.

In einem Entschließungsantrag zum Gesetz wird die Bundesregierung zudem aufgefordert, in der nächsten Legislaturperiode einen Evaluierungsbericht vorzulegen,

[10] Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer basiert auf einer Zusammenstellung der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/6415). Bei der Zahl sind nur die Freiwilligen erfasst, deren Einsatz durch Mittel aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes unterstützt werden. Daher sind nicht alle Jugendlichen, die einen Freiwilligendienst im Ausland leisten, vollständig berücksichtigt, da nur ein Teil der Träger in diesem Bereich öffentliche Zuschüsse erhält.

in dem die Erfahrungen mit der neuen Rechtslage bewertet werden sollen. Außerdem soll geprüft werden, welche Schutzgrundlage für ein allgemeines Freiwilligengesetz gefunden werden kann (vgl. Bundestagsdrucksache 14/8634).

Mit dem FSJ-Förderungsänderungsgesetz werden wichtige Verbesserungen der individuellen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Freiwilligendienste erreicht, auch wenn noch nicht alle Probleme – insbesondere in Bezug auf die Freiwilligendienste im Ausland – umfassend gelöst werden konnten:

Im neuen Gesetz ist die Einbeziehung der Freiwilligen in alle Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung (einschließlich der Beiträge zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung) vorgesehen. Nach Einschätzung der Träger für die Freiwilligendienste im europäischen und außereuropäischen Ausland führt die Sozialversicherungspflicht der Freiwilligen im Ausland dazu, dass sie in den Aufnahmeländern als Arbeitnehmer eingestuft werden. Dies zieht zahlreiche Folgeprobleme beim Aufenthaltsstatus, bei der Arbeitserlaubnis, bei der Steuerpflicht sowie bei den Regelungen für Mindestlöhne in den Aufnahmeländern nach sich. Diese Hindernisse – beziehungsweise der organisatorische Aufwand ihrer Bearbeitung – erschweren einen Einsatz der Freiwilligen (Jakob 2002b). Hinzu kommen die Kosten für die Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung, die die Träger aufbringen müssen, wenn sie ein FSJ oder ein FÖJ im Ausland anbieten wollen. Insbesondere für kleine Träger, bislang Hauptanbieter der Auslandsdienste, dürfte es schwierig sein, die neu entstehenden Kosten aufzubringen.

Freiwilligendienste und Zivildienst: ein ambivalentes Verhältnis

Neben den Maßnahmen für die Freiwilligendienste im engeren Sinne wird im FSJ-Förderungsänderungsgesetz auch eine Ergänzung des Zivildienstgesetzes vorgenommen. Anerkannte Kriegsdienstverweigerer werden nicht zum Zivildienst herangezogen, wenn sie sich zu einem mindestens zwölf Monate dauernden freiwilligen Dienst nach dem Gesetz zur Förderung des FSJ und FÖJ verpflichten (§ 14c des Zivildienstgesetzes). Bisher sah § 14b des Zivildienstgesetzes eine solche Möglichkeit nur für solche anerkannten Kriegsdienstverweigerer vor, die sich verpflichtet hatten, einen freiwilligen Dienst im Ausland anzutreten. Die Träger erhalten bei der Einstellung anerkannter Kriegsdienstverweigerer vom Bundesamt für Zivildienst einen Zuschuss zu den Kosten für die pädagogische Begleitung, die Zahlung eines angemessenen Taschengeldes und die Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Bundestagsdrucksache 14/7485).

Ein Vorteil dieser neuen gesetzlichen Regelung besteht darin, dass damit gerade jungen Männern ein neuer Zugang zu Tätigkeiten in der Wohlfahrts- und Gesundheitspflege sowie in der Jugendbildung und Jugendarbeit eröffnet wird. Zugleich werden erstmals finanzielle Mittel aus dem Haushalt des Bundesamtes für Zivildienst in den Bereich der Freiwilligendienste transferiert.

Allerdings wirft die gesetzliche Regelung eines „Freiwilligen Jahres“ im Rahmen des Zivildienstes auch Probleme auf. Aus der Perspektive bürgerschaftlichen Engagements handelt es sich dann weniger um eine „freiwillige Selbstverpflichtung“, wie sie jedes verbindliche Engagement kennzeichnet, als vielmehr um eine Bürgerpflicht, bei der die Freiwilligkeit auf die Wahl des Einsatzfeldes beschränkt ist.

Den gegenwärtig diskutierten Möglichkeiten der Kompensation eines zurückgehenden Zivildienstvolumens durch Freiwilligendienste sind enge Grenzen gesetzt. Sie ergeben sich nicht zuletzt aus der begrenzten Nachfrage nach Freiwilligendiensten. Selbst wenn es durch Ausweitung der Handlungsfelder und eine attraktivere Gestaltung der Dienste gelänge, die Zahl von derzeit etwa 14.700 Freiwilligen zu verdoppeln oder gar zu verdreifachen, könnte dies die große Zahl der Zivildienstleistenden (124.000 im Jahr 2000) und die von ihnen erbrachten Leistungen bei weitem nicht ersetzen.

Dies entlässt die Anbieter von Freiwilligendiensten und die Politik allerdings nicht aus der Verantwortung, Überlegungen und Initiativen zu entwickeln, wie man die Freiwilligendienste so gestalten könnte, dass sie bei weiteren Veränderungen oder gar einer Aufhebung der Wehrpflicht auch für junge Männer eine interessante Möglichkeit eines bürgerschaftlichen Engagements eröffnen. Neue Handlungsfelder, ansprechende Arbeitsbedingungen, die individuelle Bildungsprozesse ermöglichen, und eine Ausweitung der Auslandsdienste mit der Eröffnung interkultureller Lernerfahrungen sind wichtige Rahmenbedingungen, um junge Frauen und Männer vermehrt für Freiwilligendienste zu gewinnen.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Mit dem verabschiedeten FSJ-Förderungsänderungsgesetz werden wichtige Verbesserungen der individuellen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Freiwilligendienste erreicht.[11] Um den Anreiz zur Teilnahme an Freiwilligendiensten weiter zu erhöhen, besteht aus Sicht der Enquete-Kommission bei folgenden Aspekten weiterer Handlungsbedarf:

– Bei der sozialrechtlichen Absicherung von Freiwilligen gibt es Unterschiede zwischen den Regelungen im FSJ und FÖJ im In- und Ausland einerseits und den Regelungen des Europäischen Freiwilligendienstes andererseits. In Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, einen hinreichenden sozialrechtlichen Schutz für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Europäischen Freiwilligendienst zu gewährleisten.

[11] Im Gesetzgebungsverfahren zum FSJ-Förderungsänderungsgesetz wurden von verschiedenen Fraktionen des Bundestages weitere Anträge eingebracht (vgl. hierzu die Bundestagsdrucksachen 14/7811, 14/8666, 14/8669, 14/8671, 14/8675 sowie die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundestagsdrucksache 14/8634).

- Junge Freiwillige genießen nach derzeitiger Rechtslage keinen Freizügigkeitsstatus innerhalb der Europäischen Union, da sie weder als Studenten noch als Arbeitnehmer gelten. Sie können sich daher nicht ohne Weiteres zur Ableistung eines Freiwilligendienstes niederlassen, sondern müssen zum Teil im jeweiligen Land zunächst eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung beantragen. Auf Grund der derzeitigen Rechtsunsicherheit sollte in Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedsstaaten ein Freiwilligenstatus innerhalb der Europäischen Union verbindlich geregelt werden (vgl. Sieveking 2000: 211f.).
- Die Höchstgrenze für die Ableistung eines Freiwilligendienstes im nichteuropäischen Ausland sollte von bisher einem Jahr nach Möglichkeit auf zwei Jahre ausgedehnt werden.
- Benachteiligungen in Ausbildung und Beruf auf Grund der Teilnahme an einem Freiwilligendienst sollten weitgehend vermieden oder ausgeglichen werden. So sollte darauf geachtet werden, dass die Teilnahme an einem Freiwilligendienst nicht zu Nachteilen bei der Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bzw. nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz („Meister-BAföG“) führt.
- Die kleinen Träger von Freiwilligendiensten im Ausland haben wegen geringer finanzieller Ressourcen besondere Finanzierungsprobleme. Damit sie zum Ausbau der Freiwilligendienste einen Beitrag leisten können, muss über neue Finanzierungsmodelle nachgedacht werden.
- Zu einer stärkeren Einbindung der Freiwilligendienste in die Bürgergesellschaft muss ein Engagement auch im Bereich der Stadtteilarbeit, in Netzwerken bürgerschaftlichen Engagements wie Freiwilligenagenturen, Bürgerbüros und ähnlichen Einrichtungen sowie im politischen Bereich, in Parteien oder Bürgerinitiativen, Eine-Welt-Gruppen und Agenda-21-Initiativen ermöglicht werden.
- In einem weiteren Schritt wäre zu überlegen, Freiwilligendienste auch für andere Gruppen, z.B. Erwerbstätige im Rahmen eines „Sabbatjahres“ oder Rentner, zu ermöglichen und adäquate Rahmenbedingungen für die jeweiligen Gruppen zu schaffen.

5. Die Bedeutung der Medien für bürgerschaftliches Engagement

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Bürgerschaftliches Engagement ist ohne Kommunikation nicht denkbar. Kommunikation ist in modernen, arbeitsteiligen Gesellschaften untrennbar mit einem Mediensystem verbunden. Bürgerschaftlich Engagierte und zivilgesellschaftliche Vereinigungen nutzen das vielfältige und breite Medienangebot, um ihre Sache und sich selbst darzustellen und um miteinander zu kommunizieren. Wenn Vereine und Assoziationen des Dritten Sektors die Öffentlichkeit und ihre Mitglieder über ihre Arbeit und ihr Anliegen informieren, zielen sie auf Präsenz in der Medienöffentlichkeit, häufig auch mit den Mitteln einer professionellen Öffentlichkeitsarbeit. Sie schaffen durch eigenes Handeln vielfach erst Öffentlichkeit, durch Versammlungen, durch das Setzen neuer Themen und auch durch Protest.

Bürgerschaftliches Engagement lebt von der Öffentlichkeit und findet im öffentlichen Raum statt (vgl. Kapitel A2.2.). Weil bürgerschaftliches Engagement im Wesentlichen eine öffentliche Aktivität ist, können Positionen ausgehandelt und Entscheidungen getroffen werden. Öffentlichkeit ist ein unverzichtbares Prinzip der Demokratie, weil in Demokratien politische Entscheidungen immer diskussionswürdig und begründungsbedürftig sind. Medien und Öffentlichkeit bilden das Forum für diese Prozesse; ohne dieses Forum könnten die Individuen ihre Rolle als kompetente Bürgerinnen und Bürger überhaupt nicht wahrnehmen.

Das mit der liberal-repräsentativen Demokratie verbundene Modell der Öffentlichkeit ist vor allem durch Offenheit gekennzeichnet: Alle Bürgerinnen und Bürgern haben Zugang zum System der Kommunikation. Für eine lebendige Bürgergesellschaft reicht das aber nicht aus: Bürgerinnen und Bürger brauchen mehr als nur Informationen, um bei Wahlen entscheiden und um die politischen Eliten kontrollieren zu können. Eine zweite Bedingung von Öffentlichkeit, die Möglichkeit der Artikulation, führt zur Erweiterung des Modells in Richtung einer deliberativen Öffentlichkeit: Öffentlichkeit in diesem Sinne ist die Möglichkeit, selbst etwas sagen zu können und etwas wahrnehmen zu können, was andere sagen (vgl. Kaase 1998: 33). Sie meint aber auch den öffentlichen Wettstreit um die besten Argumente für eine Sache. Dieses Modell der Öffentlichkeit entspricht in besonderer Weise den Bedürfnissen der Bürgergesellschaft, weil das passive Moment des Aufnehmens von Informationen ergänzt wird durch das aktive Moment des Informierens, Sprechens und Darstellens. Zu diesen zwei Bedingungen von Öffentlichkeit tritt eine dritte. Trotz der Bedeutung direkter Kommunikation, etwa zwischen den Mitgliedern von Vereinigungen, gilt: Wer ein größeres Publikum erreichen will, muss die Medien benutzen; Kommunikation in modernen Gesellschaften ist von Massenmedien geprägt und durch sie vermittelt. Daneben hat aber nach wie vor die Versammlungsöffentlichkeit der lokalen Bürgergesellschaft eine herausragende Bedeutung für bügerschaftliches Engagement.

Daher ist es notwendig, die Strukturen moderner Massenmedien und die mit ihnen verbundenen Kommunikationsmöglichkeiten genauer zu betrachten. Denn bürgerschaftliches Engagement wird von den vielfältigen Vermittlungsfunktionen der Massenmedien entscheidend beeinflusst: Es entfaltet sich heute in einer Mediengesellschaft. Die massenmediale Vermittlung hat Auswirkungen auf die Qualität der Diskurse zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, den Vereinigungen der Bürgergesellschaft und der Politik.

Medien erbringen Kommunikationsleistungen, die für bürgerschaftliches Engagement notwendig sind. Sie folgen aber gleichzeitig auch einer Eigendynamik, die den Ansprüchen der Engagierten oft zuwiderläuft. Die Auf-

merksamkeit, die die Medien einem Thema widmen, hängt oft primär von ihren eigenen Gesetzen ab und folgt nicht den Notwendigkeiten gesellschaftlicher Problemlagen oder den Aufmerksamkeitswünschen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Institutionen, sondern den (angenommenen) Interessen des Publikums.

Weil bürgerschaftliches Engagement überwiegend im lokalen Raum stattfindet, ist die lokale Öffentlichkeit ein unverzichtbarer Bestandteil der Bürgergesellschaft. Lokale Öffentlichkeit wird nach wie vor durch herkömmliche Medien hergestellt, auch wenn mittlerweile das Internet für die lokale Kommunikation immer mehr an Bedeutung gewinnt. Ein Bericht in der lokalen Presse über bürgerschaftliche Aktivitäten ist für die Engagierten in Vereinen, Institutionen, Kirchen, Parteien und Initiativen ein wichtiger Bestandteil der Anerkennungskultur. Lokale Medien – und hier vor allem die Lokalzeitungen und das lokale Radio – sind daher ein wichtiger Bestandteil einer bürgerschaftlich orientierten Medienkultur. Die lokalen Medien erfüllen wichtige Funktionen für die Bürgerkommune: Information, Vernetzung, Anerkennung und Aktivierung brauchen die Unterstützung der Medien.

Auch bürgerschaftliches Engagement orientiert sich in zunehmendem Maße an den Regeln, nach denen die Medien ihre Aufmerksamkeit verteilen: Die politischen und sozialen Protestbewegungen der letzten Jahrzehnte hatten eine wegweisende Rolle bei der mediengerechten Gestaltung und Aufbereitung des eigenen Protesthandelns. Heute verlässt sich kaum mehr eine Initiative darauf, dass die Medien von allein auf sie aufmerksam werden. Öffentlichkeitsarbeit, d.h. der bewusste, gezielte und reflektierte Umgang mit Medien, gehört längst zum Alltag der bürgerschaftlich Engagierten. Gerade die neuen sozialen Bewegungen haben exemplarisch vorgeführt, wie inszenierte Konflikte themenanwaltschaftlich aufbereitet und massenmedial genutzt werden können. Amnesty International ist ein Beispiel dafür, wie bürgerschaftliches Engagement und professionelle Medienarbeit Hand in Hand gehen können.

Für eine angemessene Repräsentation des bürgerschaftlichen Engagements in den Medien sind Kontakte zu Medien und der professionelle Umgang mit ihnen notwendig. Ebenso wichtig ist das Verhalten der Journalistinnen und Journalisten. Sie können durch eine besondere professionelle Aufmerksamkeit und Kompetenz die Themen bürgerschaftlichen Engagements in der Berichterstattung aufgreifen und damit das Engagement selbst unterstützen. Ein Beispiel dafür kann die Praxis des amerikanischen „civic journalism“ (Lang 2001: 29f.) sein: Viele Lokalmedien schaffen dort durch eigene Veranstaltungen (z.B. town halls) Verbindungen zwischen lokaler Bürgergesellschaft und ihrer medialen Darstellung. Dazu gehört auch, dass Journalisten nicht nur die Rolle des Berichterstatters, sondern auch die des Aktivisten einnehmen. Engagierter Journalismus intensiviert und verbessert die Berichterstattung über bürgerschaftliches Engagement, ehrenamtliche Tätigkeiten und zivilgesellschaftliche Vereinigungen. Die Robert Bosch Stiftung schreibt seit 1998 den Journalistenpreis „Ehrenamtliches Engagement“ und den „Marion-Dönhoff-Förderpreis“ für junge Journalisten und Journalistinnen aus. Mit diesen Preisen werden herausragende journalistische Beiträge über das bürgerschaftliche Engagement gewürdigt.

Gegenwärtig ist ein Wandel in der Medienkultur zu beobachten. Die elektronischen Medien gewinnen gegenüber den Printmedien kontinuierlich an Bedeutung. Das Fernsehen gilt derzeit als Leitmedium. Mit der Öffnung des elektronischen Medienmarktes für Privatanbieter Mitte der 1980er Jahre hat eine Entwicklung eingesetzt, die heute vor einem nächsten Schritt steht: Die technischen Möglichkeiten lassen mittlerweile Spartenkanäle für unterschiedliche und auch kleine Gruppen zu. Und die neuen Techniken haben zu neuen Formen geführt: zu Direktübertragungen, aktuellen Berichterstattungen, Computeranimationen und technischen Effekten in der Berichterstattung.

Die jüngste Stufe der medialen technischen Entwicklung betrifft die computergestützen Kommunikationsnetze, die für bürgerschaftlich Engagierte und zivilgesellschaftliche Vereinigungen wegen ihrer niedrigen Zugangsschwellen bei hoher Leistungsfähigkeit von besonderer Bedeutung sind. Neben der Information und Vernetzung besteht dabei auch die Möglichkeit, sich selbst zu artikulieren und andere zu mobilisieren. Die neuen IuK-Technologien haben seit Anfang der 1990er Jahre neue Möglichkeiten der Kommunikation und Information geschaffen, die – im Prinzip – einen uneingeschränkten Zugang zur Öffentlichkeit erlauben.

Die Diskussion um die neuen IuK-Technologien

Eine Herausforderung für das bürgerschaftliche Engagement sind die neuen Medien insofern, als sie breite Nutzungsmöglichkeiten bereitstellen, die aber bei weitem noch nicht ausgeschöpft werden (vgl. J. Braun 2000: 28). Das Internet mit E-Mail, Chats, Newsgroups, Websites etc., bidirektionales Kabelfernsehen, Wap-Handys und Call-Center-Technologien eröffnen auch bürgerschaftlich Engagierten neue Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten, die für viele Menschen noch ungewohnt und neuartig sind. Die Frage dabei ist, ob die neuen Medien nur umfangreichere interaktive Service- und Dienstleistungsfunktionen eröffnen, oder ob sie auch zu einer Stärkung der Bürgerbeteiligung und des Engagements insgesamt beitragen können.

Der Wert des Internets für die Engagementförderung wird vor allem seitens der Wissenschaft immer noch mit Vorbehalten gesehen. In der Diskussion spielen zwei Argumente eine wichtige Rolle. Zum einen verbinden einige Wissenschaftler mit dem Internet Trennung und Ausgrenzung (vgl. Ueltzhöffer/Ascheberg 1995: 11). Viele Menschen hätten noch keinen technischen Zugang; ältere Menschen würden in besonderem Maße von den neuen Kommunikationsgewohnheiten der Informationsgesellschaft ausgeschlossen. Zum anderen wird die Bedeutung der neuen Medien mit dem Hinweis relativiert, dass die wichtigste Ressource bürgerschaftlichen Engagements immer noch in der face-to-face-Kommunikation besteht (Buchstein 2002: 225). Diese dürfe und könne gerade

durch die zeit- und ortlose Kommunikationsform des Internets nicht ersetzt werden. Zudem, so wird argumentiert, könne es durch die Erleichterung der Sammlung und des Austausches von Daten zu einer demokratiegefährdenden „Infokratie“ (Nullmeier 2000: 264) kommen.

Das Argument des „digital divide“ wird durch die Entwicklung der neuen Medien selbst nur teilweise entkräftet. Die Zahl der Internet-Nutzerinnen und -Nutzer weist in den letzten Jahren zwar enorme Zuwachsraten[12] auf, doch die Kluft zwischen den einkommens- und bildungsstarken und -schwachen Schichten vergrößert sich bei der Internetnutzung. Diese Diagnose stellt eine fundamentale bildungspolitische Herausforderung dar, die Informations- und Kommunikationskompetenz der unteren Bildungsschichten zu verbessern (vgl. Kubicek 2001).

Was das Argument der face-to-face-Kommunikation betrifft, so muss man zwischen den verschiedenen Funktionen der neuen Medien und zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen bei den Engagierten differenzieren. Gewiss ist die Bürgergesellschaft zur Einübung von Werten und sozialen Verhaltensweisen (vgl. Münkler 2002a) auch auf Nahbeziehungen angewiesen, doch ist mit der Nutzung neuer Kommunikationsformen keineswegs eine vollständige Virtualisierung des Engagements verbunden.

Das Internet selbst ist bereits in seiner Entstehungsgeschichte von bürgerschaftlichem Engagement geprägt und in seiner Struktur darauf zugeschnitten. In freiwilligen und unentgeltlichen Aktivitäten haben „Netizens“ (vgl. Hofmann 2002) einen neuen Kommunikationsraum geschaffen, teilweise auch, indem Hacker Netzstrukturen mit ursprünglich militärischen Zwecksetzungen einer zivilgesellschaftlichen Nutzung zugänglich machten und dafür umbauten. So kann das Internet zumindest in Teilen als Ergebnis zivilgesellschaftlichen Handelns begriffen werden. Bis heute wird eine „Netzkultur“ maßgeblich durch ehrenamtliche Aktivitäten gepflegt. Beispielsweise widmet sich der Berliner Verein mikro (www.mikro.org) der kritischen Auseinandersetzung mit den kulturellen, sozialen und politischen Folgen des Einsatzes von Medientechnologien (vgl. Bieber 2002).

Das Internet ist auch von seiner Struktur her mit bürgerschaftlichem Engagement besonders kompatibel. Es hat kein Zentrum, sondern ist durch Netzknoten strukturiert. Der Zugang ist prinzipiell offen und kann durch niemanden reglementiert werden. Es gibt keine netzweite Aufsicht. Zudem ist das Netz nicht an politische, nationale oder andere Grenzen gebunden, sondern transnational geknüpft. Es ist Ausdruck und Ergebnis der Globalisierung und wird sowohl von deren Kritikern als auch von deren Befürwortern und Betreibern benutzt.

Nutzungsformen

Das Internet bietet für das breite Spektrum des bürgerschaftlichen Engagements vielfältige Nutzungsmöglichkeiten, die sich durch die zwei Dimensionen der Information und der Interaktivität strukturieren lassen: Die neuen Technologien bieten zum einen viel umfassendere Möglichkeiten der Information, der Selbstdarstellung, der Nutzung für Dienstleistungen und der Administration. Zum anderen – und hier liegen die innovativen Potenziale – eröffnet die neue Technik Möglichkeiten der Interaktivität, die für Diskussionen, Rückkopplungen, Entscheidungsprozesse, Netzwerk- und Community-Bildung genutzt werden können. Interaktive Kommunikationsformen sind für zivilgesellschaftliche Partizipation von besonderem Interesse, weil damit die passive Haltung der „bloßen“ Informationsaufnahme ein Stück weit überwunden werden kann. Damit ergibt sich gleichzeitig eine Forderung für eine engagementfreundliche Netzpolitik: die Rückkanäle dürfen nicht verknappt oder verengt werden, denn Interaktivität ist nur möglich, wenn der Empfänger auch genügend Antwortkapazität hat.

Es ist notwendig, dass die Vertraulichkeit der Nutzung des Internets sowie der uneingeschränkte Zugang nicht eingeschränkt werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass das Internet als deliberatives und unabhängiges Medium an Bedeutung verliert. Der Aufbau einer Infrastruktur, die dazu dienen kann, umfassend Internetinhalte zu zensieren oder zu überwachen, würde insbesondere autoritäre Regime gerade zum Ge- und Missbrauch einladen und NGOs, die das Internet nutzen, erheblich in ihrer Arbeit einschränken und möglicherweise sogar unmöglich machen. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, dass sogenannte Verschlüsselungssoftware wie bisher nicht verboten oder ihre Nutzung eingeschränkt wird. Das Post- und Fernmeldegeheimnis soll sich ausdrücklich auch auf alle Formen der elektronischen Kommunikation und Mediennutzung erstrecken. Die Datenschutzaufsicht und Beratung muss verstärkt werden. Die Datenschutzaufsichtsbehörden müssen in ihrer Unabhängigkeit gestärkt werden, wie es die EU-Datenschutzrichtlinie vorsieht. Zudem bedarf es mehr finanzieller Ressourcen, so dass die Durchsetzung der Vorgaben des Datenschutzes gewährleistet wird.

Für die internationale Koordinierung des Domainnamensystems im Internet ist die Organisation ICANN zuständig. Deren Arbeit und Entscheidungsvorgänge sind jedoch nicht hinreichend offen und transparent. Die Enquete-Kommission empfiehlt: ICANN braucht transnationale Entscheidungs- und Mitbestimmungsstrukturen, um unabhängig zu sein. Die künftige Verteilung von Namen und Nummern des Internets ist keine technische Aufgabe, sondern eine höchst politische. Dementsprechend muss auch diskutiert und entschieden werden.

Politische Willensbildung und Parteien

Im Bereich des politischen Engagements wird das Internet vielfach bereits als schnelles und preiswertes In-

[12] Die Zahl der Internet-Nutzer hat sich im August 2001 auf 27,12 Millionen erhöht, was 42,6 % der Bevölkerung entspricht. Ein Jahr zuvor lagen die Werte noch bei 28 % und vor zwei Jahren bei 15,8 %. In den nächsten sechs Monaten wollen weitere sieben Millionen Erwachsene ans Netz gehen, hat das Marktforschungsinstitut Forsa ermittelt (FAZ, 21. August 2001: 15; vgl. auch: GfK 2000). Die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) stellt fest, dass das Internet die „kritische Masse“ längst erreicht und sich als Kommunikations-, Informations- und Transaktionsmedium etabliert hat. Allerdings ist die Nutzerhäufigkeit im intellektuellen Milieu häufiger als im Arbeitermilieu. Darüber hinaus sinken die Nutzerzahlen mit steigendem Alter. Der Anteil der Frauen bei der Internetnutzung beträgt gegenwärtig (August 2001) 42 %, ein halbes Jahr zuvor waren es noch 40 %.

formationsmedium genutzt. Mittlerweile verfügen alle Parteien über ein Online-Angebot, das bereits relativ gut erforscht worden ist (vgl. u.a. Bieber 1999; Marschall 2001). Die Parteien haben durch vielfältige Aktivitäten – virtueller Ortsverein, Online-Mitgliedschaft, virtuelle Parteitage – versucht, sich die internetbasierten Kommunikationsformen nutzbar zu machen. Die Erwartungen an eine verbesserte Partizipation haben sich dabei allerdings nur in Ansätzen erfüllt, wohl auch deshalb, weil alte Strukturen weiter prägend bleiben. Die Parteien nutzen das Internet bislang vor allem, um die innerparteiliche Kommunikation zu verändern und um dadurch einen Organisationswandel herbeizuführen. Die Absicht der SPD-Führung, aus der Partei eine Netzwerkpartei zu machen, zielt darauf, die innerparteiliche Kommunikation zu stärken und die Partei schlagkräftiger zu machen (vgl. Machnig 2000). Das Internet dient hier als Mittel zur Steigerung der Organisationseffizienz. Es gibt aber auch interaktive Angebote wie beispielsweise im CDU-Netz, in dem Diskussionsforen angeboten werden und Mitglieder plebiszitähnlich zu einer Wochenfrage abstimmen können. Einen entscheidenden Schritt hin zur Virtualisierung bis dato realer Versammlungen haben Bündnis 90/Die Grünen mit dem baden-württembergischen Landesparteitag am 3. Dezember 2000 getan. An diesem Internet-Parteitag haben sich allerdings nur wenig mehr Mitglieder beteiligt als sonst bei Landesparteitagen üblich (vgl. Marschall 2000: 43). Die Erwartungen an eine Partizipationssteigerung durch das neue Medium haben sich damit nur teilweise erfüllt. Die durch das Medium Internet ermöglichte dichtere Kommunikation zwischen Partei und Gesellschaft hängt allerdings auch davon ab, ob das Parteimanagement bereit ist, interaktive Prozesse zu fördern und so zu einer Stärkung der Mitglieder und potenziellen Mitglieder beizutragen.

Umstritten ist die Nutzung des Internets als Mittel der Abstimmung (vgl. Buchstein 2002). Gegen die Hoffnungen auf eine Verbesserung der Demokratie und der politischen Willensbildung, die sich mit dem Begriff „e-Democracy“ verbinden (Jansen/Priddat 2001), gibt es zahlreiche verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Einwände, die den „deliberativen Kern der Demokratie im Allgemeinen und des Parlamentarismus im Besonderen“ (Schmalz-Bruns 2000: 125) gefährdet sehen. Allerdings wird das Internet für Abstimmungen, Blitzumfragen, Mikrovoten und Wahlen bereits in zunehmendem Maße genutzt. Seien es Abstimmungen für Studentenparlamente wie in Münster, seien es Wahlen zu den Vertretungsorganen von Krankenkassen oder Blitzumfragen von Kommunen: In vielen Feldern wird mit dem Internet als Instrument der Entscheidungsfindung experimentiert. Es wäre allerdings angesichts der oben skizzierten Chancen für Vernetzung und Information eine Verkürzung, wenn ausgerechnet das e-Voting in den Mittelpunkt der Diskussion über die Nutzungsmöglichkeiten des Internets für Bürgergesellschaft und Politik gestellt und danach der Wert des Internets bemessen würde.

IuK-Technologie im Bereich Staat und Verwaltung

Unter dem Stichwort „electronic government“ wird die Nutzung des Internets für die Modernisierung von Staat und Verwaltung diskutiert. Nach der Ökonomisierung der Verwaltung durch das „Neue Steuerungsmodell“ geht es nun um eine internetbasierte „Informatisierung“ der Verwaltung. War das „Neue Steuerungsmodell“ eher nach innen, auf eine Binnenmodernisierung der Verwaltung gerichtet (vgl. Kapitel B1.II.2.1.), so geht es jetzt unter dem Leitbild des „one-stop-government“ um eine bürgerbezogene IuK-Modernisierung. In dieser Perspektive sollen nicht primär partizipative Zugänge eröffnet, sondern die Dienstleistungsfunktion der Verwaltung optimiert werden. Information, Transparenz und Kundenfreundlichkeit stehen dabei im Mittelpunkt. Als Beispiel dafür kann die Initiative „Bund-Online 2005“ dienen. Die Bundesregierung hat sich darin verpflichtet, alle internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung bis 2005 online bereitzustellen (www.bund.de). Unter dem Einfluss des Konzepts eines Bürgerbüros soll eine einheitliche Schnittstelle geschaffen werden, an der alle Kommunikationsvorgänge mit der Verwaltung und kommunalen Dienstleistern – vom Bau eines Hauses bis zur Hundesteuer – in elektronischer Form gebündelt angeboten werden. In Bayern führt die Landesregierung via Internet (www.baynet.de) das komplette Angebot der bayerischen Behörden in einem Portal zusammen, das daneben auch Nachrichten und Freizeittipps anbietet. Ein Behördenwegweiser soll die Verbindung zwischen Bürgern und Verwaltung enger knüpfen.

In verschiedenen Bundesländern (Berlin, Schleswig-Holstein, Brandenburg) sind mittlerweile Informationsfreiheitsgesetze (IFG) beschlossen worden. Auch auf Bundesebene wird gegenwärtig ein entsprechender, noch nicht abgestimmter Gesetzesentwurf im Internet einer breiten Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt (www.staat-modern.de/bmiphoren/). Ziel dieser Gesetze ist es, allen Bürgerinnen und Bürgern einen umfassenden Zugang zu den Daten der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen – schutzwürdige personenbezogene Daten ausgenommen. Dieses ehrgeizige Vorhaben soll Verwaltungshandeln transparenter machen und demokratische Beteiligungsrechte stärken. Ob es gelingen wird, damit eine neue Verwaltungskultur zu befördern, ist derzeit nur schwer prognostizierbar.

Das in Aussicht gestellte neue Verhältnis von Bürgern und Politik beschränkt sich bisher zumeist auf Serviceverbesserungen der Verwaltungen und Rathäuser. Rückkopplungsmöglichkeiten sind bislang – außer in Form von e-mail – größtenteils noch Versprechungen[13].

[13] Ein Blick in andere europäische Länder kann deutlich machen, welche Möglichkeiten verfügbar sind. In Österreich gibt es unter der Webadresse www.help.at ein landesweites Informations- und Verweisungssystem, das Bürgerinformationen zu verschiedenen Lebensbereichen (Umzug, Arbeit, Eheschließung, etc.) anbietet. Dieses Bürgerinformationssystem führt zu den Webseiten der jeweiligen Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden. In Frankreich gibt es einen ähnlichen republikweiten digitalen Behördenführer. Das Internetportal www.admifrance.gouv.fr hält Bürgerinformationen bereit, eröffnet den Zugang zu den nationalen Behörden, zum nationalen Rechtspublikationsorgan, dem Journal Officiel, sowie zu dem Call-Center-basierten Auskunftsdienst CIRA (Centre intérministériel des enseignements administratifs). Zudem können alle staatlichen Formulare heruntergeladen und regierungsamtliche Veröffentlichungen eingesehen werden (vgl. Informationstechnische Gesellschaft im VDE 2000).

Der kommunale Bereich

Im kommunalen Bereich, in dem sich auch vielfältige Formen des bürgerschaftlichen Engagements finden, eröffnen sich am ehesten konkrete Einsatzmöglichkeiten des Internets, die über die Nutzungsformen der Information und Administration hinausgehen. Dort wird sich auch zeigen, inwieweit das Internet als Mittel der Diskussion und der (demokratischen) Entscheidung genutzt werden kann, welche Bedeutung den neuen Medien für das bürgerschaftliche Engagement insgesamt zukommen wird und welche Realisierungschancen das Versprechen einer Verbindung von Modernisierung, Demokratie, Effizienzsteigerung und Partizipation letztlich hat.

Die Nutzung des Internets kann in den Kommunen neben einer Verbesserung kommunaler Serviceangebote insbesondere zu einer aktivierenden und moderierenden Rolle der Verwaltung im Dialog zwischen Politik, Bürgerinnen und Bürgern, Drittem Sektor und privatwirtschaftlichen Akteuren beitragen.

Vielfach bündeln die Kommunen eigene und fremde Angebote in einem Portal, in dem auch Informations- und Kommunikationsangebote für bürgerschaftliches Engagement enthalten sind. Diese Portalfunktion kann mit unterschiedlichen lokalen Einrichtungen (Freiwilligenagenturen, kommunalen Informationsstellen) und nationalen bis hin zu transnationalen Strukturen verbunden werden. Damit engagierte Bürgerinnen und Bürger diese Angebote der kommunalen Portale auch nutzen können, müssen sie jedoch über einen Zugang zum Netz verfügen. Die Kommunen können hier Engagement ermöglichen und fördern, indem sie kostenlose Netzzugänge schaffen. So bietet beispielweise die Stadt Münster ihren Bürgern einen kostenlosen e-mail-account an, die Stadt Erlangen qualifiziert Senioren mit Hilfe bürgerschaftlich Engagierter für den Umgang mit den neuen Technologien (vgl. KGSt 2000: 38).

Ein Schritt darüber hinaus wäre die Entwicklung einer Internet-Strategie, wie sie die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) vorgeschlagen hat. Kommunen könnten als Provider auftreten und engagierten Bürgern und den Organisationen des Dritten Sektor ein Netz zur Verfügung stellen, in dem bürgerschaftliches Engagement vorgestellt wird und in dem sich Netzgemeinschaften, „virtual communities“, bilden können.

Durch Nutzung der Internet-Technologie können die Bürgerinnen und Bürger auch über die Information hinaus das kommunale Einrichtungs- und Leistungsangebot mitgestalten. Die niederländische Stadt Delft präsentierte den computeranimierten Plan einer Parkgarage als virtuelles Modell im Netz und forderte die Bürgerinnen und Bürger auf, Verbesserungs- oder Veränderungsvorschläge per elektronischer Post zu machen (vgl. KGSt 2000: 15, Bertelsmann Foundation 1998). Auch Bebauungspläne oder Straßenführungen der Kommune könnten direkt zur Diskussion gestellt werden.

Die Stadt Neustadt bei Coburg hat ein Projekt zu internetbasierten elektronischen Blitzumfragen entwickelt (www.neustadt-bei-coburg.de). Diese Umfragen werden gleichzeitig auch über das Kabelfernsehen gemacht, so dass gesichert ist, dass viele Haushalte erreicht werden (http://nets.kgst.de).

Bürgerinnen und Bürger können im Prinzip zu allen lokalen Angelegenheiten direkt befragt werden, vom Ausbau des Kindergartens bis hin zu Müllkonzepten. Eine weitere Möglichkeit dieser elektronischen Kommunikationseinrichtung besteht in einer Vernetzung mit ortsansässigen Unternehmen. Die Kommune kann mit einer entsprechenden Internet-Infrastruktur die Voraussetzungen für solche Vernetzungen zivilgesellschaftlicher Akteure bereitstellen.

Internet für neue und unkonventionelle Engagementformen

Eine besondere Bedeutung kommt der internetbasierten Kommunikation auch bei den unkonventionellen Formen des politischen Engagements zu (vgl. Kapitel B1.II.1.). Im Bereich der NGOs sowie der Formen des politischen und sozialen Protestes spielt das Internet eine zentrale Rolle. Ohne das Internet wäre beispielweise der Protest der Globalisierungsgegner an den unterschiedlichen Orten auf dem Globus gar nicht denkbar. Das Internet ist hier ein Mittel der Information, Diskussion, Organisation und Mobilisierung. Es bietet sich gerade für ressourcenschwache Akteure als kostengünstiges Kommunikationsmedium an.

Diese losen Formen des Protestes und der politischen Artikulation weisen allerdings auch auf eine ambivalente Tendenz hin, die mit der flächendeckenden Verbreitung des Internets größere Bedeutung bekommen wird. Während die klassische Mitgliedschaft in einem Verein mit bestimmten Rechten und Pflichten verbundenen ist und eine hohe Verbindlichkeit hat, sind Unterschriftenaktionen oder andere Beteiligungsformen im Netz prinzipiell allen zugänglich – nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern der jeweiligen Kommune. Von den damit verbundenen Problemen mit Abstimmungsberechtigungen und Quoren abgesehen: Der allgemeine und ausgesprochen niedrigschwellige Zugang erleichtert das Engagement zwar sehr, trägt aber nicht unbedingt zur Verantwortungsübernahme und Verbindlichkeit bei.

Gleichzeitig kann das Internet für Selbsthilfegruppen und Initiativen, die nicht lokal gebunden sind, ein Mittel sein, andere Betroffene zu erreichen und gemeinsame Aktivitäten zu starten. Gerade die Mitglieder von Selbsthilfegruppen im Gesundheitssektor (insbesondere bei neuartigen und seltenen Krankheitsbildern) finden sich auf diese Weise oft über nationale Grenzen hinweg (www.selbsthilfenetz.de).

Bürgerschaftliches Engagement bleibt aber dennoch eine Aktivität, die sich nicht ausschließlich virtuell abspielt. Sie lebt vom face-to-face-Kontakt und gründet auf wertorientiertem Handeln. Dennoch wird sich die soziale Lebenswelt und damit auch das bürgerschaftliche Engagement durch die neuen Kommunikationsmöglichkeiten tiefgreifend verändern, so dass beispielsweise lokale

Kommunikation, virtuelle Vergemeinschaftung und globales Handeln Hand in Hand gehen können (vgl. Leggewie/Bieber 2001). Ohne das Engagement der Mitglieder, d.h. die Bereitschaft Zeit und/oder Geld und Fähigkeiten zur Verfügung zu stellen und mit anderen zusammen ein Ziel erreichen zu wollen, wird es auch in Zukunft nicht gehen. Internet-basierte Kommunikation wird diese Form der sozialen Beziehung nicht ersetzen, kann sie aber unterstützen und wird sie sicher auch verändern. Das Internet kann auch den Zugang zum Engagement erleichtern und bereits bestehende Strukturen öffnen. Schließlich hat das Internet nur so lange einen besonderen Wert, wenn es neben der kommerziellen Nutzung auch Raum lässt für die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Kommunikationsformen. Insofern sind alle Aussagen über die Zukunft bürgerschaftlichen Engagements in dieser Hinsicht ebenso im Fluss wie das Internet selbst: Wie es in fünf, zehn oder fünfzehn Jahren aussehen wird, lässt sich derzeit nur schwer prognostizieren.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

– Lokale Öffentlichkeiten müssen nachhaltig unterstützt werden. Bürgerschaftliches Engagement konzentriert sich im kommunalen Bereich. Vereine und Assoziationen brauchen mediale Möglichkeiten der Selbstdarstellung und Kommunikation. In den Kommunen können entsprechende Kommunikationsnetzwerke geschaffen bzw. verbessert werden.

– Kommunen und größere Organisationen des bürgerschaftlichen Engagements können den Bürgerinnen und Bürgern Internetzugänge und Email-Accounts kostenfrei oder zu einem geringen Entgelt zur Verfügung stellen. Besonders diejenigen Bevölkerungsgruppen gilt es damit zu versorgen, die weniger kommunikationsstark sind, wie z.B. Seniorinnen und Senioren oder bildungsferne Schichten.

– Die bestehenden Internetseiten zum bürgerschaftlichen Engagement sollen zu einem bundesweiten Portal mit allen wichtigen Funktionen zusammengeführt werden.

– In der Journalistenausbildung kann darauf hin gewirkt werden, dass Themen des bürgerschaftlichen Engagements besser wahrgenommen werden. Darüber hinaus könnte ein bundesweiter Medienpreis für innovative Berichterstattung über bürgerschaftliches Engagement gestiftet werden, der vom Bundespräsidenten am „Tag des Ehrenamtes“ (5. Dezember) verliehen werden könnte.

– In den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass auch die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Berichterstattung zu ihrem Auftrag der Grundversorgung gehört. Dies kann so geschehen, dass über die engere Politikberichterstattung hinaus auch über die vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen berichtet wird.

– Die öffentlichen Verwaltungen sollen durch den Einsatz von IuK-Technologien bürgerfreundlicher gestaltet werden.

– Auf Bundesebene ist ein Informationsfreiheitsgesetz zu beschließen. Vorbild können die Informationsfreiheitsgesetze in den Ländern sein.

6. Anerkennungskultur

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Anerkennung gehört zu den wichtigsten Formen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements. In öffentlicher Anerkennung kommt zum Ausdruck, welcher Stellenwert bürgerschaftlichem Engagement beigemessen und den Engagierten vermittelt wird. Die Zuerkennung von Ehre, Prestige und Ansehen trägt dazu bei, dass bestimmte Leistungen und Tätigkeiten gesellschaftlich positiv definiert werden (vgl. Vogt 1997: 60). Anerkennung ist – unabhängig von der konkreten Art und Weise, wie anerkannt wird – immer auch ein symbolischer Akt, der in öffentlicher Sichtbarkeit gesellschaftliche Wertschätzung und Würdigung ausdrückt.

Traditionell ist die Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements mit dem Begriff der Ehre verbunden. Mit dem Wandel der Strukturen, Motive und Sinnressourcen von Engagement haben sich auch die Vorstellungen und Erwartungen hinsichtlich des Gewinns von Ehre geändert: Bürgerschaftliches Engagement bedeutet nicht allein Verantwortungsübernahme für die Gesellschaft, sondern ist auch Ausdruck persönlicher Dispositionen, Motive und Ziele. Dennoch spielt „Ehre“ auch in einem gewandelten Verständnis von Engagement eine Rolle, allerdings in einem modernen Sinn, der nicht mehr auf traditionelle, gesicherte Norm- und Wertvorstellungen gründet (vgl. Pankoke 2002: 79f.). Im Begriff „Anerkennung“ schlägt sich diese Umwertung nieder: Sinnelemente von „Ehre“ bleiben lebendig; Anerkennung schließt darüber hinaus aber auch die Freiwilligkeit und die individuellen Ansprüche der Engagierten ein (vgl. Pankoke 1988: 207ff.) und zielt auf die Entwicklung von Kompetenzen und Rahmenbedingungen, die bürgerschaftliches Engagement ermöglichen und unterstützen.

Anerkennung stellt zunächst einmal die Perspektive der Engagierten in den Mittelpunkt. Angemessene Formen der Anerkennung fragen nach den Motiven der Engagierten, nach ihren Bedürfnissen und Wünschen, nach dem Eigensinn ihres Engagements. Das zentrale Sinnelement von Anerkennung besteht darin, „dass sie den potenziell engagementbereiten Bürgerinnen und Bürgern glaubhaft deutlich macht, dass es wirklich auf sie ankommt und dass ihr Beitrag zur Gesamtleistung einer Organisation oder zum Erfolg eines Vorhabens bedeutsam ist“ (Olk 2001a: 14).

Anerkennung in diesem Sinne ist nicht auf einzelne Instrumente zu beschränken, sie muss der Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Engagementformen und -feldern gerecht werden. Sie benötigt Kommunikation und Phantasie und bedeutet Praxis- und Alltagsevaluation: Erst aus einer begleitenden Überprüfung der Angemessenheit von Anerkennungsformen ist zu lernen, was Engagierte brauchen, was sie motiviert, was ihnen gut tut (vgl. Langfeld/Wezel/Wolf 2001: 115).

Anerkennung erschöpft sich in einer Bürgergesellschaft jedoch nicht in der Verteilung individueller Aufmerksamkeiten oder gar Belohnungen. Das Ziel ist vielmehr eine allgemeine Anerkennungskultur, „die mit Hilfe einer breit angelegten Palette von Maßnahmen und Instrumenten zu einer nachhaltigen Würdigung, Anerkennung und Ermutigung bürgerschaftlichen Engagements und damit zu dessen besserer Sichtbarkeit, Beachtung und Wertschätzung in der Gesellschaft beitragen würde“ (Olk 2001a: 13).

So findet Anerkennung zwar auch in aller Stille statt, etwa im alltäglichen Umgang zwischen Hauptamtlichen und Engagierten. Anerkennungskultur benötigt aber immer wieder das Moment der Öffentlichkeit – des Vereins oder der Initiative, der Medien, des lokalen Umfelds und zu besonderen Höhepunkten auch der Öffentlichkeit des ganzen Landes.

Ein weiterer zentraler Bestandteil von Anerkennungskultur ist eine grundlegende Haltung in Institutionen und bei Entscheidungsträgern, die deutlich macht, dass Engagement tatsächlich gewollt und möglich ist. Dies findet insbesondere in der Verankerung bürgerschaftlichen Engagements in der Organisations- und Personalentwicklung seinen Ausdruck. Anerkennung in diesem Sinne bedeutet, den Engagierten Möglichkeiten der Mitsprache und Beteiligung bei Entscheidungen, die ihr Engagement betreffen, zu eröffnen. Beteiligungsmöglichkeiten und Mitspracherechte der Bürgerinnen und Bürger in Einrichtungen und Organisationen des Sports, der Bildung, Kultur, Gesundheit und sozialen Versorgung sind entscheidende Elemente einer Anerkennungskultur (vgl. Evers 2000a: 95f.). Auch Angebote der Beratung, Begleitung und Qualifizierung sind institutionelle Formen der Anerkennung (vgl. Jakob 2001b: 186).

Auf staatlicher Ebene schließlich drückt sich Anerkennung in einer Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements aus. Dazu gehört auch, Selbstorganisation nicht nur zuzulassen, sondern auch als Impuls und Innovationsquelle für Politik ernst zu nehmen: den Bürgerinnen und Bürgern etwas zuzutrauen und ihnen zu vertrauen (vgl. Langfeld/Wezel/Wolf 2001: 117). Im Gegenzug ist Anerkennung die notwendige Grundlage für die legitime Einforderung von Pflichten und Verantwortungsübernahme.

Anerkennungskultur entwickelt sich aus unterschiedlichen Quellen. Sie benötigt sowohl institutionelle Passungen und veränderte Leitbilder als auch Praxisinstrumente, die an den Bedürfnissen und Interessen der Engagierten orientiert sind. Anerkennung ist sowohl Ziel als auch Mittel der Förderung bürgerschaftlichen Engagements.

Formen der Anerkennung

Im Folgenden wird eine Systematisierung unterschiedlicher, in der Diskussion befindlicher Anerkennungsformen und -instrumente vorgestellt. Sie soll zunächst das mögliche Spektrum von Anerkennung abbilden. Die Systematisierung und die Auflistung der verschiedenen Ansätze sind dabei noch nicht als Empfehlungen zu verstehen. Die einzelnen Formen und Instrumente werden mit ihren spezifischen Vor- und Nachteilen sowie ihren Effekten kritisch diskutiert. Erst vor diesem Hintergrund werden Perspektiven und Vorschläge der Enquete-Kommission für die Entwicklung einer umfassenden Kultur der Anerkennung entworfen.

Die Zusammenstellung beruht vorrangig auf Angaben in den schriftlichen Stellungnahmen von Verbänden an die Enquete-Kommission. Sie geben Anregungen, ohne deshalb auf jeden Bereich und jede Situation übertragbar zu sein. Nicht jede Form der Anerkennung ist für jedes Engagement angemessen. Es kommt vielmehr darauf an, aus dem breiten Spektrum unterschiedlicher Möglichkeiten und Instrumente eine der jeweiligen Organisation und ihren Engagierten angemessene Anerkennungskultur zu entwickeln.

Für einen Überblick lassen sich folgende Formen bzw. Ansätze von Anerkennung unterscheiden. Dabei bestehen zwischen diesen Bereichen z.T. Überschneidungen und auch die Zuordnung einzelner Anerkennungsinstrumente ist nicht immer eindeutig möglich.

Immaterielle Formen der Anerkennung

Immaterielle Anerkennungsformen bündeln eine Vielzahl unterschiedlicher Praxisinstrumente. Sie können den Engagierten – in unterschiedlicher Form – sowohl von Organisationen, von kommunalen und staatlichen Institutionen als auch von der Öffentlichkeit und den Adressaten des Engagements zuteil werden. Zu den immateriellen Anerkennungsformen zählen u.a.:

- Auszeichnungen und Ehrungen in Form von Medaillen, Plaketten, Ehrennadeln, Orden, Preisen u.Ä.,
- Anerkennung und Würdigung des Engagements durch Berichterstattung in den öffentlichen Medien,
- Ehrenmitgliedschaften,
- Dienstränge (z.B. Freiwillige Feuerwehr),
- Danksagungen wie das einfache Dankeschön im Alltag, Dankeschön-Veranstaltungen zum Tag des Ehrenamtes, Grußworte und Empfänge bei Repräsentanten des Staates oder von Verbänden u.Ä.,
- Aufmerksamkeiten wie Gratulationen zu persönlichen Anlässen, Einladungen zum Essen, kleine Präsente u.Ä.,
- Wettbewerbe.

Diese Formen waren und sind die am weitesten verbreiteten Instrumente der Anerkennung. Sie sind relativ einfach und kostengünstig zu realisieren, die Vergabe lässt sich nach festgelegten Zeit- und Leistungskriterien steuern, wodurch Anerkennung einen verlässlichen Charakter erhält. Die Engagierten erfahren eine Wertschätzung, die im Alltag häufig zu kurz kommt.

Immaterielle Anerkennungsformen eignen sich nicht für alle Formen gemeinwohlorientierter Tätigkeiten, und nicht alle Engagierten begreifen Ehrungen auch tatsäch-

lich als Anerkennung. Kommt der Eindruck auf, dass der verbalen Auszeichnung keine reale Wertschätzung entspricht, dass den Worten keine Taten folgen (oder vorausgehen), können symbolische Anerkennungsformen sogar enttäuschend wirken.

Dies lässt jedoch nicht den Schluss zu, dass diese Art der Anerkennung bei den Engagierten nicht mehr gefragt ist. So wurde die Oderflut-Medaille des Landes Brandenburg von den freiwilligen Helfern bei der Oderflut im Jahre 1997 durchweg positiv bewertet und gern angenommen. Verbunden mit einer positiven Berichterstattung durch die Medien, zeigte sie den Helferinnen und Helfern, dass sie von der breiten Bevölkerung bemerkt wurden und dass ihr Tun ein hohes Ansehen genoss. Auch darf die Bedeutung symbolischer und zeremonieller Aspekte der Anerkennung des Engagements nicht unterschätzt werden.

Im Freiwilligensurvey von 1999 gab ein Viertel der Engagierten an, sich mehr Anerkennung in Form von Ehrungen zu wünschen. Einer stärkeren öffentlichen Anerkennung in Presse und Medien wurde allerdings ein deutlich höherer Stellenwert eingeräumt; die Hälfte der Engagierten sah darin eine wichtige Unterstützung ihrer Tätigkeit (vgl. Rosenbladt 2000: 131f.).

Immaterielle Anerkennungsformen hatten und haben also eine wichtige Bedeutung. Es wird künftig allerdings vermehrt darauf ankommen, auch für diejenigen Engagierten zeitgemäße und attraktive Anerkennungsinstrumente zu finden, die sich durch traditionelle Formen der Ehrung und Auszeichnung nicht angesprochen und anerkannt fühlen.

Geldwerte Anerkennungsformen

Der spezifische Charakter dieser Anerkennungsformen liegt darin, dass Engagement mit direkten Vorteilen verbunden wird. Die Engagierten werden durch bestimmte Vergünstigungen über die symbolische Anerkennung hinaus „belohnt“ und das Engagement dadurch individuell als nutzbringend erfahren. Insofern weisen die geldwerten Anerkennungsformen eine große Nähe zu den monetären Formen auf. Zu den geldwerten Anerkennungsformen zählen unter anderem:

– die kostenlose bzw. ermäßigte Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs, von Kultur- und Freizeiteinrichtungen,

– Sponsorenleistungen durch lokale und regionale Wirtschaft und Handwerk (z.B. in Form bestimmter Dienstleistungen oder Waren für Engagierte),

– die Berücksichtigung bürgerschaftlichen Engagements bei der Vergabe von Kindergartenplätzen, Studien- und Wohnheimplätzen,

– Berücksichtigung im Rahmen des BAFÖG und Meister-BAFÖG,

– die Verköstigung/Verpflegung in Verbänden und Vereinen,

– Hilfe bei der Suche nach einer Wohnung/Unterkunft,

– Freistellungen, (bezahlter) Sonder- und Bildungsurlaub,

– Fort- und Weiterbildungsangebote für die Engagierten (vgl. Kapitel B1.I.7.),

– Zertifizierung im Engagement erworbener Qualifikationen und ihre Anerkennung in Schule, Ausbildung, Studium und Beruf.

Durch die Bündelung geldwerter Formen der Anerkennung in Form eines Scheckheftes für Freiwillige oder eines Freiwilligenpasses können verschiedene Vergünstigungen miteinander verbunden werden. Als Anbieter kommen nicht nur Kommunen und öffentliche Einrichtungen, Vereine und Verbände in Betracht, sondern auch Unternehmen als Akteure der Bürgergesellschaft finden hier Möglichkeiten, sich an der Anerkennung und Förderung von Engagement zu beteiligen.

Monetäre Anerkennungsformen

Die Möglichkeiten, Engagement materiell aufzuwerten, sind vielfältig und reichen von direkter monetärer Zuwendung über Aufwandsentschädigungen und steuerliche Vergünstigungen bis hin zu Beitragszahlungen für die Sozialversicherung. Im Einzelnen lassen sich folgende monetären Anerkennungsformen ausmachen, die in Teilen bereits zur gängigen Praxis in Vereinen, Verbänden und anderen Organisationen gehören:

– direkte monetäre Vergütung (geringfügige Entgelte, Taschengelder),

– Aufwandsentschädigungen als Rückerstattung entstandener Kosten (z.B. Fahrtkosten, Porto und Telefonkosten),

– pauschale Aufwandsentschädigungen,

– Steuerbefreiung von Aufwandsentschädigungen (z.B. Übungsleiterfreibetrag, vgl. Kapitel C4.3.),

– Beitragszahlungen zur Haftpflicht- und Unfallversicherung für die Engagierten,

– finanzielle Förderung eigenständiger Projekte von Engagierten.

Monetäre Formen der Anerkennung beschränken sich also keineswegs auf *Vergütungen bzw. die Zahlung geringfügiger Entgelte.* Wirtschaftlich leistungsfähige Verbände zahlen häufig bereits pauschale *Aufwandsentschädigungen*. Sie können – neben der Entlastung von Bürokratie – ein sinnvolles Instrument sein, um Motivationen zu erhalten und die Engagierten zu unterstützen. Nach den Befragungen im Freiwilligensurvey von 1999 würde immerhin ein Viertel der Engagierten diese Möglichkeit als wichtige Verbesserung der Bedingungen ihres Engagements ansehen. Im Vergleich zu anderen Unterstützungsmöglichkeiten messen die Befragten der finanziellen Vergütung jedoch eine vergleichsweise geringe Bedeutung bei. Die Bereitstellung finanzieller Mittel zur Realisierung eigener Projekte und Vorhaben hat eine wesentlich höhere Priorität (vgl. Rosenbladt 2000: 127).

Tabelle 2

Katalog möglicher Maßnahmen: Wünsche an die Adresse der Organisationen

„Da wären Verbesserungen wichtig“:	**%**
(1) Bereitstellung von Finanzmitteln für bestimmte Projekte	*63*
(2) Bereitstellung von geeigneten Räumen und Ausstattungsmitteln für Projekt- und Gruppenarbeit	*46*
(3) Weiterbildungsmöglichkeiten	*39*
(4) Fachliche Unterstützung der Tätigkeit	*37*
(5) Menschliche und psychische Unterstützung	*35*
(6) Unbürokratische Kostenerstattung	*34*
(7) Anerkennung der Tätigkeit durch hauptamtliche Kräfte in der Organisation	*31*
(8) Finanzielle Vergütung für die geleistete Arbeit	*25*

(Rosenbladt 2000: 127)

In aktuellen Debatten um eine verstärkte Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements liegt der Schwerpunkt häufig auf finanziellen Vergünstigungen für die Engagierten. Entsprechende Forderungen werden damit begründet, dass materielle Vorteile gerade für nicht erwerbstätige oder finanziell schlecht gestellte Engagierte eine besonders wichtige Anerkennung darstellen. Fragen der materiellen und finanziellen Absicherung und Versorgung sind in der Tat zentrale sozialpolitische Probleme; sie können und sollen aber gerade nicht durch bürgerschaftliches Engagement gelöst werden (zur Diskussion um die Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung und die diesbezügliche Position und Handlungsempfehlung der Enquete-Kommission vgl. Kapitel C4.4.). Direkte Vergütungen sind als Strategie für die Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements ungeeignet. Es wäre auch verkehrt, einer Strategie der Anerkennung das Menschenbild eines allein auf rationales Kalkül setzenden „homo oeconomicus“ zugrunde zu legen. In den oben dargestellten Verbesserungswünschen der Engagierten spiegelt sich eine Erwartungsvielfalt, der eine Festlegung auf finanzielle, monetäre und geldwerte Anerkennungsformen nicht gerecht wird.

Das zentrale Problem monetärer und z.T. auch geldwerter Anerkennungsformen liegt in den unkontrollierbaren Auswirkungen auf die Motivationsbasis und den Eigensinn des bürgerschaftlichen Engagements. So tragen die hier angesprochenen Maßnahmen dazu bei, bürgerschaftliches Engagement in die Nähe von entgeltlicher Beschäftigung zu rücken. Finanzielle Vergünstigungen bergen ferner die Gefahr von Gewöhnungseffekten und Erwartungen an regelmäßige Erhöhungen in sich.

Eine einseitige Konzentration auf monetäre und geldwerte Anerkennungssysteme ist daher nicht zu empfehlen. Dennoch haben diese Instrumente Bedeutung: Schon kleine Geldbeträge und Vergünstigungen können eine gewisse Anreizwirkung haben und – über den finanziellen Wert hinaus – auch symbolische Anerkennung signalisieren. Ihr Einsatz muss aber behutsam und mit Augenmaß erfolgen[14].

Qualifizierung als Form der Anerkennung

Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung stellen eine besondere Form von Anerkennung dar. Ausdruck von Anerkennung sind dabei nicht nur diejenigen Qualifizierungsangebote, die sich unmittelbar an die Engagierten richten. Auch Maßnahmen, die sich auf die Träger von Engagement, also auf Organisationen und Einrichtungen, auf Gruppen und Initiativen und auf die Zusammenarbeit von hauptberuflich Tätigen mit Freiwilligen konzentrieren (vgl. Kapitel B1.I.7.), sind Zeichen von Anerkennung. Durch diese Qualifizierungsmaßnahmen erfährt bürgerschaftliches Engagement eine erhebliche Bedeutungsaufwertung und organisatorische Sichtbarkeit. Engagierte erkennen, dass ihre Arbeit ernst genommen wird und einen festen Platz innerhalb der Trägerorganisation einnimmt – eine institutionelle Form der Anerkennungskultur.

Für die Engagierten selbst stellen Qualifizierungsmaßnahmen eine moderne immaterielle, zum Teil auch geldwerte Form der Anerkennung des Engagements dar, die direkt an das Bedürfnis nach Selbstentfaltung, Persönlichkeitsentwicklung und Mitgestaltung im Engagement anknüpft. Qualifizierung ist insofern eine Chance, auf den Wandel von Motiven in angemessener Weise zu reagieren und Eigensinn und -dynamik bürgerschaftlichen Engagements unter veränderten Bedingungen anzuerkennen. Qualifizierung ist mit ihren bildenden und anerkennenden Aspekten gleichermaßen bedeutsam sowohl für kontinuierliche und organisationsgebundene als auch für eher projektförmige und zeitlich befristete Engagementformen. Schließlich ermöglicht Qualifizierung über die Bestätigung der erworbenen Fähigkeiten und Kompetenzen hinaus (z.B. durch Bescheinigungen, Zertifikate, Abschlüsse etc.) eine Verwertung des Erlernten auch im Erwerbsleben. Maßnahmen und Angebote der Qualifizierung stellen daher eine wichtige Säule im Rahmen der Etablierung einer umfassenden Anerkennungskultur dar.

[14] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP):** Die Empfehlung von gewissen Anreizwirkungen und einem behutsamen Einsatz von monetären und geldwerten Anerkennungssystemen gibt eher den derzeitigen konturenlosen Status quo als die von der Enquete-Kommission erarbeiteten Leitlinien wieder. Aus liberaler Sicht fordern wir die Umsetzung dieser Leitlinien, nämlich weitgehend auf monetäre Anreize zu verzichten, um nicht die Grenze zur Erwerbsarbeit aufzuheben. Diese Forderung entspricht auch der niedrigen Priorität, die vor allem junge Engagierte finanziellen Anreizen beimessen. Anders ist hingegen der Nachteilsausgleich zu bewerten, der Aufwendungen und Einbußen der Engagierten kompensiert und der den Stellenwert des Engagements in der Gesellschaft belegt.

Berücksichtigung bürgerschaftlichen Engagements in der Organisationsentwicklung

Die Reichweite von Anerkennung wird besonders daran deutlich, welcher Stellenwert bürgerschaftlichem Engagement in den organisatorischen Leitbildern von Einrichtungen, Diensten und Institutionen beigemessen wird. Eine Öffnung von Institutionen und Organisationen für bürgerschaftliches Engagement und die nachhaltige Verankerung von Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechten tragen dazu bei, Engagement auch institutionell aufzuwerten. Von den Engagierten wird dies als Ausdruck einer umfassenden Anerkennung ihres Beitrages zum Gemeinwohl erlebt werden. Organisatorische Arrangements in diesem Verständnis sind vor allem:

– Schaffung und Sicherung von Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Engagierten in Organisationen, Einrichtungen, Diensten,

– Eröffnung von Freiräumen für Selbstorganisation und Eigenverantwortung der Engagierten durch Übertragung von Entscheidungskompetenzen, eigene Budgets, eigene Räumlichkeiten, etc.,

– Maßnahmen, die das Verhältnis und die Zusammenarbeit von Hauptamtlichen und Engagierten verbessern helfen (z.B. Ansprechpersonen zur Kooperation bei den Arbeitsabläufen, Mentorenschaften, Supervisions- und Beratungsangebote),

– Qualifizierung von Hauptamtlichen für ein modernes Freiwilligenmanagement,

– Qualifizierungsangebote für bürgerschaftlich Engagierte sowie

– die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in Prozesse der Organisations- und Personalentwicklung.

Gesellschaftliche Anerkennung

Wenn bürgerschaftliches Engagement als konstitutives Element der Bürgergesellschaft begriffen wird, kann sich Anerkennung nicht nur auf die individuelle Perspektive der Engagierten und auf die Ebene der Organisationen konzentrieren. Gesellschaftliche Formen der Anerkennung müssen diese Ansätze wirksam ergänzen. Dabei geht es insbesondere darum, Prozesse zu initiieren und Strukturen zu entwickeln und zu verstetigen, die bürgerschaftliches Engagement nachhaltig fördern und unterstützen. Dazu zählen u.a. folgende strukturelle Maßnahmen und Ansätze:

– Einrichtung von Anlaufstellen für bürgerschaftliches Engagement in der Stadtverwaltung,

– Einrichtung von engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen wie Freiwilligenagenturen, Freiwilligenzentralen, Ehrenamtsbörsen, Bürgerbüros, Seniorenbüros, Selbsthilfekontaktstellen u.a.,

– Vernetzung von Organisationen und Einrichtungen, in denen Freiwillige tätig sind,

– Aufbau von Netzwerkstellen auf Länder- und Bundesebene,

– empirisch gestützte Begleitung durch die Wissenschaft.

Das primäre Ziel der genannten Ansätze und Maßnahmen ist die Herausbildung nachhaltiger Strukturen, die Engagement ermöglichen und unterstützen. Sie setzen damit in besonderer Weise neue Signale gesellschaftlicher Anerkennung. Als Kernstücke einer veränderten Wertschätzung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgergesellschaft sind sie entscheidende Elemente einer umfassenden Anerkennungskultur.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Anerkennung ist ein zentrales Element der Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Anerkennung ist eine komplexe gesellschaftliche Aufgabe, die sich nicht auf einzelne Akteure oder Institutionen bezieht, sondern das gesamte Gemeinwesen vor Herausforderungen stellt. Anerkennung hat unterschiedliche Gesichter und muss den Besonderheiten und den Bedürfnissen der Engagierten und des jeweiligen Gemeinwesens gerecht werden. Aus diesen Gründen wird hier nicht zum Ausbau und zur Stärkung einzelner konkreter Anerkennungsformen und -instrumente geraten. Die Enquete-Kommission empfiehlt vielmehr, das Augenmerk auf die Entwicklung einer umfassenden Kultur der Anerkennung zu legen. Dabei kommt allerdings einzelnen Faktoren eine herausgehobene Bedeutung zu.

Mit dem Begriff der Anerkennungskultur verbindet sich die Gesamtheit und die angemessene Mischung unterschiedlicher Formen der Anerkennung – ein Ganzes, das mehr ist als die Summe seiner Teile. Anerkennungskultur umfasst traditionelle und neuere Formen der Würdigung, Wertschätzung und Auszeichung, Möglichkeiten der Partizipation in Organisationen, Einrichtungen und Diensten, die Bereitstellung sachlicher, personeller und finanzieller Ressourcen sowie Angebote der Fortbildung und Qualifizierung.

Für die Entwicklung einer umfassenden Kultur der Anerkennung empfiehlt die Enquete-Kommission, folgenden Faktoren besondere Bedeutung beizumessen:

– *Öffnung von Organisationen für bürgerschaftliches Engagement:*

  Bürgerschaftliches Engagement als entscheidenden Faktor auf dem Weg zur Bürgergesellschaft anzuerkennen, erfordert, ihm einen zentralen Platz in den gesellschaftlichen Organisationen und Institutionen einzuräumen. Anerkennung in diesem Sinne meint, dass Engagement nicht lediglich als zusätzliches „Bonbon“ ansonsten unveränderter Einrichtungen und Dienste verstanden wird, sondern dass Engagement ihr Erscheinungsbild und Selbstverständnis entscheidend mitprägt. Tragweite und Ernsthaftigkeit einer Anerkennung des Engagements werden dadurch glaubhaft, dass sich Organisationen für die Mitbestimmung und Mitgestaltung von Bürgerinnen und Bürgern öffnen.

– *Stärkung von Partizipationsmöglichkeiten:*

  Ein zentraler, bislang zu wenig beachteter Aspekt eines wertschätzenden Umgangs mit Engagierten ist ihre konsequente Beteiligung an allen für sie und ihre Arbeit relevanten Entscheidungsprozessen. Diese

Handlungsempfehlung richtet sich einerseits an Organisationen, Einrichtungen und Dienste, in denen sich Bürgerinnen und Bürger freiwillig engagieren, andererseits durchaus aber auch an Verwaltungen, deren Entscheidungen Einfluss auf Möglichkeiten und Bedingungen bürgerschaftlichen Engagements haben. Die Einbeziehung der Engagierten in die jeweiligen Informations- und Kommunikationsstrukturen sowie die Sicherung von Mitsprache- und Mitentscheidungsrechten ist ein entscheidender Schritt dazu, den Beitrag der Engagierten über die persönliche Aufmerksamkeit hinaus wirksam anzuerkennen.

– *Einbindung von bürgerschaftlichem Engagement in die Organisations- und Personalentwicklung:*

  Anerkennung, die über symbolische Formen der Wertschätzung hinausgeht, muss in organisatorischen Strukturen und Prozessen sichtbar werden. Das heißt insbesondere, dass bürgerschaftliches Engagement Gegenstand und Thema von Organisations- und Personalentwicklung wird. Dabei geht es darum, bürgerschaftliches Engagement als integralen Bestandteil der Leitbilder und der Philosophie einer Organisation zu verankern, Entscheidungs- und Handlungsspielräume sowohl für hauptamtlich Beschäftigte als auch für die Engagierten klar zu definieren, Formen und Bedingungen der Zusammenarbeit von Professionellen und bürgerschaftlich Engagierten gemeinsam zu erarbeiten und bürgerschaftliches Engagement als ein zentrales Kriterium von Qualitätsentwicklung und -sicherung zu berücksichtigen (vgl. Pott/Wittenius 2002). Dazu zählt auch, Ansprechpartner und personelle Zuständigkeiten für Fragen bürgerschaftlichen Engagements innerhalb der Organisation oder Einrichtung zu bestimmen.

– *Förderung von Qualifizierung:*

  In engem Zusammenhang mit Organisations- und Personalentwicklungsprozessen steht die Anforderung, Qualifizierung zu initiieren und zu ermöglichen. Dabei geht es einerseits darum, dem Wunsch der Engagierten nach Qualifizierungsangeboten und der Erweiterung ihrer individuellen Kompetenzen zu entsprechen und Engagement auf diese Weise anzuerkennen. In diesem Sinne meint Qualifizierung sowohl Maßnahmen der Einführung, Einarbeitung, Beratung und Begleitung von Freiwilligen als auch konkrete inhaltliche Angebote der Fort- und Weiterbildung. Andererseits richtet sich Qualifizierung auch auf die Organisationen sowie die in ihnen tätigen hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In dem Maße, wie sich Organisationen und ihre Fachkräfte für die Zusammenarbeit mit Freiwilligen qualifizieren, wird ein wichtiger Beitrag zur Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements geleistet.

– *Schaffung von Öffentlichkeit für bürgerschaftliches Engagement:*

  Ein entscheidendes Element einer umfassenden Anerkennungskultur ist die Darstellung, das Sichtbarmachen und Würdigen bürgerschaftlichen Engagements in der Öffentlichkeit. Durch Berichte in den Medien, öffentliche Veranstaltungen, Wettbewerbe oder Kampagnen können die gesellschaftlichen Leistungen der Engagierten öffentlich hervorgehoben werden. Damit kann gegenüber den Engagierten sowohl Dank und Anerkennung ausgedrückt, als auch eine Anreiz- und Vorbildwirkung für noch Nicht-Engagierte erzielt werden. Mit öffentlicher Präsentation werden Bilder von Engagement geprägt. Dabei kommt es darauf an, Engagement sowohl in seinen Erträgen für das Gemeinwohl als auch in der Bedeutung und den Sinnbezügen für die Engagierten darzustellen. Auf diese Weise kann ein wichtiger Beitrag zur gesellschaftlichen Aufwertung von bürgerschaftlichem Engagement geleistet werden.

– *Entwicklung angemessener Instrumente der individuellen Ehrung, Würdigung und Wertschätzung:*

  Wirkungsvolle Anerkennung erfordert einen kreativen Umgang mit einzelnen Formen und Instrumenten, die die Leistungen der Engagierten würdigen und wertschätzen. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass diese Instrumente sowohl die Wünsche und Bedürfnisse der Engagierten treffen als auch auf die Besonderheiten der jeweiligen Organisation bzw. des Gemeinwesens abgestimmt sind. Aus dem breiten Spektrum unterschiedlicher Möglichkeiten sollten jeweils angemessene und wirkungsvolle Instrumente ausgewählt werden. Anerkennung in diesem Sinne benötigt Sensibilität und Evaluation: Nur solche Formen der Würdigung und Wertschätzung, die von den Engagierten auch als Anerkennung empfunden werden, können eine fördernde Wirkung auf das Engagement entfalten.

– *Schaffung gesellschaftlicher Infrastruktur zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements:*

  Gesellschaftliche Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements drückt sich insbesondere darin aus, dass – neben der öffentlichen Würdigung und Wertschätzung – Bedingungen und Strukturen geschaffen werden, die den Engagierten Beratung, Information, Begleitung und Unterstützung bieten. Bausteine einer solchen Infrastruktur sind sowohl Anlauf- und Beratungsstellen in der öffentlichen Verwaltung wie z.B. Bürgerbüros oder Bürgertreffs als auch engagementfördernde Einrichtungen wie z.B. Freiwilligenzentren oder Freiwilligenagenturen. Auch die Bereitstellung von öffentlichen Räumen für Initiativen aus der Bürgerschaft – vor allem für jene, die nicht über eigene Ressourcen verfügen – zählt dazu. Daneben kommt der Bildung von Netzwerken und Bündnissen eine entscheidende Bedeutung zu, da hier Ressourcen, Kompetenzen und Akteure zusammengeführt werden, um wirksame Strategien zur Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements zu entwickeln.

Ein gelungenes Beispiel für die Entwicklung einer Anerkennungskultur auf kommunaler Ebene findet sich in der baden-württembergischen Stadt Nürtingen, die im Jahr 1999 den ersten Preis im Wettbewerb der Bertelsman Stiftung „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie“ gewann – vor allem wegen ihrer innovativen Anerkennungskultur.

Das Beispiel Nürtingen macht deutlich, dass die Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch Anerkennung nicht auf dem Entweder-Oder von Ordensverleihung und monetärer Zuwendung basieren muss. Vielmehr erweist sich der kreative Umgang mit verfügbaren Ressourcen und eine Öffnung von Politik, Verwaltung und Trägern für Engagement als ein Weg, der nicht nur realisierbar ist, sondern auch unter den engagierten Menschen auf Interesse und Zustimmung stößt.

Die hier benannten Faktoren und Instrumente stellen allerdings kein Muster dar, dessen Nachahmung mit einer Erfolgsgarantie zwingend zu einer Anerkennungskultur führt. Um glaubwürdig und erfolgreich „anzuerkennen", bedarf es der Suche nach eigenen, dem jeweiligen Gemeinwesen, der jeweiligen Organisation und ihren Engagierten tatsächlich angemessenen Wegen und der Gestaltung entsprechender Maßnahmen und Strategien. Dafür genügt es nicht, einzelne Anerkennungsinstrumente einfach zu kopieren. Worauf es ankommt, ist vielmehr eine veränderte Haltung gegenüber dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger, die unmissverständlich zum Ausdruck bringt, dass Engagement nicht nur geduldet, sondern gebraucht, unterstützt und anerkannt wird. Insofern sind die Wege und Prozesse hin zu einer Kultur des Anerkennens bereits die entscheidenden Gradmesser ihrer Wirksamkeit.

7. Qualifizierung und Weiterbildung

Hintergrund und gegenwärtige Situation

In der aktuellen Diskussion um Möglichkeiten der gesellschaftlichen Förderung bürgerschaftlichen Engagements findet auch das Thema „Qualifikation und Weiterbildung" vermehrt Beachtung, wenn auch dieser Aspekt häufig eher randständigen Charakter hat. Qualifizierung wird zwar als eine Form der aktiven Engagementförderung neben anderen thematisiert, stand bislang aber nur selten im Mittelpunkt von Auseinandersetzungen und Veröffentlichungen. Dieser Umstand erschwert eine genaue Bestandsaufnahme vorhandener Ansätze und die systematische Analyse des Themas. Dennoch werden – mit zum Teil schon langjähriger Tradition – vielfältige Formen und Ansätze der Qualifikation und Fortbildung realisiert. Insgesamt aber ist die Diskussion über die Qualifizierung in Feldern bürgerschaftlichen Engagements noch wenig entwickelt, die praktischen Angebote der Verbände, der regionalen Bildungsträger und Volkshochschulen sind kaum koordiniert (vgl. Wagner 2000a: 313). Im Internationalen Jahr der Freiwilligen 2001 ist das Thema Qualifizierung verstärkt auf die Agenda von Politik, Wissenschaft und Praxis gesetzt worden. Qualifizierung wird nun zunehmend als ein zentraler Gegenstand von Förderstrategien für bürgerschaftliches Engagement verhandelt.

Die Begriffe Qualifizierung und Qualifikation werden im Zusammenhang mit bürgerschaftlichem Engagement mit unterschiedlichen *Bedeutungen* (Warum und wofür Qualifizierung?) und Bezugsebenen (Wer qualifiziert sich?) verwendet, die im Folgenden dargestellt werden.

Qualifizierung in unterschiedlichen Diskursen

– *Qualifizierung durch Tätigsein:*

  Bürgerschaftliches Engagement ist ein Lernfeld. In diesem Sinne ist Qualifikation nicht als organisierte Fort- bzw. Weiterbildung gemeint, sondern vielmehr als „Effekt" bürgerschaftlichen Engagements. Durch das Tätigsein in verschiedenen Feldern werden – „learning by doing" – (Schlüssel-) Qualifikationen wie soziale und kommunikative Kompetenzen, Teamarbeit etc. und konkretes fachliches Wissen und spezifische Fähigkeiten erworben.

– *Bürgerschaftliches Engagement als Bildungsfaktor:*

  Bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Kompetenzen werden in zunehmendem Maße in ihrer Bedeutung als Sozialisations- und Bildungsfaktoren erkannt. Qualifizierung ermöglicht dabei die Aneignung neuen Wissens, die Auseinandersetzung mit fremden Lebenswelten, die Erweiterung der eigenen Perspektiven und leitet Reflexionsprozesse über die eigenen Engagementerfahrungen ein. Das im Jahr 1999 von Bund und Ländern eingesetzte „Forum Bildung" hat dem bürgerschaftlichen Engagement in seinen im Januar 2002 vorgelegten Empfehlungen für die Qualität und Zukunftsfähigkeit des deutschen Bildungssystems unter dem Punkt „Lernen, Verantwortung zu übernehmen" einen besonderen Stellenwert beigemessen. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung begleitete „Konzertierte Aktion Weiterbildung" bündelt neue Entwicklungen und fördert innovative Projekte in der Weiterbildung[15]. Auch das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken"[16] und das BLK-Versuchsprogramm „Lebenslanges Lernen"[17] haben enge Bezüge zu Engagement, Qualifizierung und Bildung.

– *Qualifizierung als Anreiz für bürgerschaftliches Engagement:*

  Die Bereitschaft, sich in bestimmten Feldern des bürgerschaftlichen Engagements zu engagieren, korrespondiert mit individuellen Interessen, Neigungen und

---

[15] Im Rahmen dieser Aktion bestehen neue Chancen, den Zusammenhang zwischen Qualifizierung und bürgerschaftlichem Engagement nicht nur zum Thema zu machen, sondern auch die Entwicklung eines entsprechenden Angebotes zu unterstützen.

[16] Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung aufgelegte Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" zielt auf die Entwicklung einer neuen Lernkultur und von Strukturen, die das Bildungssystem für ein lebenslanges Lernen öffnen. Gefördert werden insbesondere regionale Netzwerke, in denen Bildungseinrichtungen, die öffentliche Verwaltung (vor allem Jugend-, Sozial- und Arbeitsämter), die lokale Wirtschaft, soziokulturelle Einrichtungen und die Nutzer und Adressaten von Bildungsangeboten gemeinsam Maßnahmen und Aktivitäten im Bereich lebensbegleitenden Lernens realisieren (vgl. http://www.bmbf.de).

[17] Der BLK-Modellversuch ist auf die Förderung von Eigenverantwortung und Selbststeuerungsfähigkeit sowie eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Bildungsanbietern und -nachfragern gerichtet. Z.Zt. werden 23 innovative Projekte in allen Bundesländern gefördert. Dabei geht es um die Förderung von Bildungsmotivation, eine Stärkung der Nachfrage und die Verbesserung von Rahmenbedingungen für lebenslanges Lernen (vgl. http://www.bmbf.de).

Vorstellungen der Engagierten. Qualifizierungsmaßnahmen können noch nicht Entschlossene motivieren, den Schritt zum freiwilligen Engagement zu vollziehen, und andere ermutigen, diesen Weg ebenfalls zu gehen. Qualifizierung dient in diesem Verständnis dem Anreiz zum Engagement.

– *Qualifizierung und Organisationsentwicklung:*

  Qualifizierung von bürgerschaftlich Engagierten wird auch als Bestandteil der Organisationsentwicklung in Einrichtungen und Diensten thematisiert. Dabei ist es u.a. Ziel, den steigenden Erwartungen und Anforderungen an Qualität, Effektivität und Effizienz zu genügen. Qualifizierung zielt auf eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Handlungsvollzügen bürgerschaftlichen Engagements im weitesten Sinne. In bestimmten Engagementfeldern ist Qualifizierung Voraussetzung für die Übernahme freiwilliger Tätigkeiten.

– *Qualifizierungsmaßnahmen als Baustein einer Anerkennungskultur:*

  Qualifizierung ist eine wichtige Form der Anerkennung und Aufwertung bürgerschaftlichen Engagements, die direkt an das Bedürfnis nach Selbstentfaltung, Persönlichkeitsentwicklung und Mitgestaltung im Engagement anknüpft. Qualifizierung bietet die Möglichkeit, die Interessenlagen der Engagierten stärker in den Mittelpunkt der Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements zu rücken, und ist insofern eine Chance, auf den Strukturwandel des Ehrenamts in angemessener Weise zu reagieren, Eigensinn und -dynamik bürgerschaftlichen Engagements unter veränderten Bedingungen anzuerkennen. Gleichzeitig drückt sich in der Kultur der Anerkennung aus, welchen Stellenwert Staat, Träger, aber auch die Wirtschaft und die Öffentlichkeit dem bürgerschaftlichen Engagement beimessen. Qualifizierung ist insofern auch eine Antwort auf die steigenden Erwartungen der Engagierten selbst, ein Signal dafür, dass sie und ihre Arbeit ernst genommen und ihre Bedeutung öffentlich geschätzt werden.

– *Qualifikation mit Doppelnutzen:*

  Qualifizierung und die Bestätigung der erworbenen Fähigkeiten und Kompetenzen (ggf. durch Bescheinigungen, Zertifikate, Abschlüsse, etc.) ermöglichen den Engagierten eine Verwertung des Erlernten auch im Erwerbsleben. Möglichkeiten der Weiterbildung und des Erwerbs von Qualifikationen können dabei als ein aktiver Baustein der Engagementförderung zum Tragen kommen (vgl. u.a. Klages 2000: 46). So kann es u.a. attraktiv sein, sich z.B. in biografischen Zeiten des Übergangs (z.B. von Ausbildung und Studium in den Beruf) oder der Erwerbslosigkeit bürgerschaftlich zu engagieren. Engagement kann gezielt in die eigene Berufsbiografie eingebaut werden (biografische Passung) und eine qualifikationsrelevante Überbrückung von Übergangszeiten ermöglichen. Auf diesem Weg können durch Qualifizierung im Engagement Brücken zur Arbeitswelt geschlagen werden (vgl. Kapitel B2.4.3.).

Bezugsebenen

Qualifizierung im bürgerschaftlichen Engagement zielt auf die Ebene der Organisationen, in denen sich Freiwillige engagieren, auf die hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und auf die bürgerschaftlich Engagierten selbst.

– *Organisationen und Einrichtungen:*

  Hier geht es vor allem um Organisationsentwicklung, wobei insbesondere zwei Bereiche hervorgehoben werden. Zum einen wird mit Blick auf das Freiwilligenmanagement Qualifizierungsbedarf in der Personalführung thematisiert. Dabei stehen vor allem Fragen der „Schnittstellengestaltung" von hauptberuflich Tätigen und bürgerschaftlich Engagierten im Vordergrund, so z.B. Formen der Einarbeitung neuer Kolleginnen und Kollegen, Motivationstechniken, Moderationsmethoden etc.. Zum anderen geht es aber auch um Bereiche des Managements, die die Arbeit der Engagierten in der jeweiligen Einrichtung bzw. Organisation berühren. Darunter fallen etwa Rechts- und Versicherungsfragen, Fragen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie der Finanzbeschaffung (vgl. Kolfhaus/Liebald 2000: 299). Organisationsentwicklung im Sinne der Qualifizierung von Organisationen und der Entwicklung eines modernen Freiwilligenmanagements bedeutet auch, klare personelle Verantwortlichkeiten und Ansprechpartner für Fragen bürgerschaftlichen Engagements zu bestimmen sowie notwendige finanzielle Ressourcen für Engagement zur Verfügung zu stellen.

– *Gruppen und Initiativen:*

  Durch Qualifizierung sollen und können auch Gruppen und Initiativen gestärkt werden, die in ihrer Arbeit in hohem Maße auf bürgerschaftlichem Engagement beruhen. Dabei handelt es sich vielfach um projektorientierte Gruppen und Initiativen, die sich um die Lösung von sozialen Problemen im lokalen Gemeinwesen bemühen. Ein besonderes Problem besteht darin, dass Gruppen und Initiativen auf Grund ihres in der Regel geringen Formalisierungsgrades häufig die bürokratischen Anforderungen der Förderfähigkeit nicht erfüllen bzw. entsprechende Angebote diese Gruppen und Initiativen nicht erreichen. Qualifizierungsangebote müssen diese Besonderheiten beachten und entsprechende Zugangswege eröffnen.

– *Hauptberuflich Tätige:*

  Hauptberuflich Tätige benötigen für die Zusammenarbeit mit bürgerschaftlich Engagierten Wissen und Kompetenzen. Sie sollten Motive und Ziele von Engagement ebenso kennen wie die Rahmenbedingungen der konkreten Mitarbeit. Auch hinsichtlich der Schlüsselqualifikationen, insbesondere der Sozialkompetenz und der Personalentwicklung, sollten sie sich durch Qualifizierungsmaßnahmen auf ihre Zusammenarbeit mit Freiwilligen vorbereiten.

  Entsprechende Angebote für hauptberuflich Tätige gehören gegenwärtig allerdings noch nicht zum Stan-

dard. Fortbildungsanlässe für hauptberuflich Tätige ergeben sich oft erst nach aufgetretenen Spannungen und Konflikten in der konkreten Zusammenarbeit, die dann nach einer Bearbeitung und Lösung drängen. Notwendig ist eine zielorientierte Qualifikation, in denen Professionelle grundständig auf die Kooperation mit Freiwilligen vorbereitet werden und Wissenselemente für ein modernes Freiwilligenmanagement erwerben können. Bereits in den einschlägigen pädagogischen, sozial- und kulturwissenschaftlichen, pflegewissenschaftlichen und medizinischen Ausbildungsgängen sollte das Thema bürgerschaftliches Engagement verankert werden. Derzeit ist eine curriculare Ausweisung dieses Bereichs an Fachhochschulen und Universitäten jedoch kaum auszumachen.

– *Bürgerschaftlich Engagierte:*

  Maßnahmen der Qualifizierung und Fortbildung für bürgerschaftlich Engagierte bilden den Kern in der Debatte um Qualifikation in Feldern bürgerschaftlichen Engagements. Hier geht es nun im engeren Sinne um Bildungsangebote und Maßnahmen, die sich mit besonderem Profil an diejenigen richten, die sich in unterschiedlicher Form bürgerschaftlich engagieren. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich in erster Linie auf solche Angebote der Qualifizierung. Dabei stehen diese Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung z.T. im Kontext der Organisationsentwicklung der entsprechenden Träger, z.T. werden die Angebote für hauptamtlich Tätige und bürgerschaftlich Engagierte zusammen realisiert.

Formen der Qualifizierung

In der Praxis haben sich eine Reihe von Formen der Qualifizierung herausgebildet, die sich an den konkreten Bedürfnissen der Engagierten und an den praktischen Anforderungen der Verbände, Organisationen und Einrichtungen sowie an deren Tätigkeitsfeldern orientieren. Für die Qualifizierung der bürgerschaftlich Engagierten bieten sich folgende Formen an:

– Einarbeitungshilfen (Einführungs- und Schnupperkurse, persönliche Einführung in das Arbeitsfeld, Hilfen bei der Einarbeitung, Vorbereitungskurse, Schulung zur Einführung, Fortbildungen für Einsteigerinnen und Einsteiger),

– inhaltlich-arbeitsfeldbezogene praxisbegleitende Angebote (Training on the job, Praxisbegleitung, Qualifikation „auf dem Weg durch Verbandsstrukturen“),

– kooperationsbezogene Angebote (Supervision, Teamtrainings, Mentoring),

– informelle Angebote (Erfahrungsaustausch zwischen Engagierten, Projekttreffen, Diskussionsrunden, Informationsbörsen, Beratungsangebote),

– zur Verfügung stellen von Materialien (Publikationen, Zeitschriften, Handreichungen, Broschüren),

– verbandliche und überverbandliche Fortbildungsveranstaltungen (Seminare, Kurse, Workshops, Fachtagungen, Ausbildungsgänge).

Inhalte von Qualifizierungsangeboten

Die Vielfalt bürgerschaftlichen Engagements spiegelt sich auch in den Themen von Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen wider. Die Inhalte von Qualifikationsangeboten lassen sich nach folgenden Bereichen zusammenfassen:

– *Schlüsselqualifikationen:*

  Im Mittelpunkt der Schlüsselqualifikationen stehen vor allem die Vermittlung von personenbezogenen Kompetenzen sowie die Weiterentwicklung (Schulung) von Fertigkeiten, Fähigkeiten und vorhandenen persönlichen Kompetenzen. Konkrete Qualifikationsangebote sollten u.a. auf die Themen Selbsterfahrung, Selbstkompetenz, Reflexivität, Selbstmanagement, Rhetorik, Kommunikationstechniken, Konfliktmanagement, Sozialkompetenz, Teamarbeit, Kooperation, Informationsbeschaffung sowie Umgang mit neuen Medien bezogen sein. Die Förderung sozialer Kompetenz ist insbesondere für die Gestaltung von sozialen Beziehungen in Gruppen von Bedeutung.

– *Organisation und Management:*

  Für die Leitung und Verwaltung freiwilliger Vereinigungen werden grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten in der Leitung, Verwaltung, Organisation, Finanzierung und Öffentlichkeitsarbeit benötigt. Hier geht es also im engeren Sinne um die Qualifizierung der ehrenamtlichen Vorstandsarbeit. Qualifizierungsangebote beziehen sich daher auf Grundlagen der Vereinsarbeit mit allen dazu notwendigen Bereichen wie Vereinsrecht, Steuerrecht, Führung, Marketing, Organisationstechniken, Öffentlichkeitsarbeit, Qualitätsmanagement und Personalmanagement.

– *Arbeitsfeld- und fachspezifische Qualifikationen:*

  Die fachspezifischen Qualifikationen orientieren sich an den konkreten Aufgaben und Tätigkeitsfeldern bürgerschaftlichen Engagements. Inhalte und Themen der Qualifizierungsangebote ergeben sich unmittelbar aus der Praxis der Engagementbereiche. Sie sind dementsprechend facettenreich und unterscheiden sich nicht nur nach den unterschiedlichen Aufgabenfeldern und dem dafür notwendigen „Handwerkszeug“, auf das sie speziell zugeschnitten sind, sondern hängen auch von den jeweiligen Vorkenntnissen und Qualifikationen ab. Fachspezifische Qualifizierungen werden häufig von den Organisationen und Einrichtungen bzw. Vereinen und Verbänden „in eigener Regie“ vermittelt. Es gibt allerdings auch (Dach-) Verbände und Zusammenschlüsse einzelner Arbeitsfelder bzw. Sparten, wie z.B. die Museumsverbände im Kulturbereich, die Qualifizierungsmaßnahmen und -programme anbieten (vgl. Wagner 2000a: 319). Für bestimmte Felder, insbesondere in den Bereichen Soziale Arbeit und Sport, existieren entwickelte Fort- und Ausbildungsgänge, die auch zertifiziert werden.

– *Angebote der Begleitung und Reflexion:*

  Hierzu zählen einerseits Formen der Beratung und Begleitung der Engagierten, andererseits solche An-

gebote und Möglichkeiten, die den Engagierten Räume bieten, um über die eigene Tätigkeit zu reflektieren, Erfahrungen untereinander auszutauschen und besondere Probleme und Belastungen zu bearbeiten (z.B. im Rahmen von Supervision).

Finanzierung

Auf der Ebene des Bundes und der Länder stehen eine Reihe von Finanzierungsmöglichkeiten für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung. So sind z.B. über den Kinder- und Jugendplan und den Bundesaltenplan Mittel für Qualifizierung reserviert. Auf der Ebene der Bundesländer werden Mittel insbesondere durch die Sozial- und Kultusministerien bereitgestellt. Auch in den Haushalten der Städte und Gemeinden (Sozial-, Jugend- und Kulturämter) stehen Mittel zur Verfügung.

Auch die Förderung von Qualifizierung im bürgerschaftlichen Engagement sollte als Querschnittsaufgabe begriffen werden. Dafür wäre es sinnvoll und notwendig, verstärkt über neue Modelle der Finanzierung nachzudenken. Die bereits erwähnte „Konzertierte Aktion Weiterbildung" könnte dafür auf Bundesebene innovative Möglichkeiten eröffnen, wenn in diesem Programm ein Schwerpunkt auf die Qualifizierung für bürgerschaftliches Engagement gelegt würde.

Generell werden die für Qualifizierung verfügbaren Mittel von bürgerschaftlichen Akteuren als zu gering eingeschätzt. Die Inanspruchnahme ist zudem häufig mit erheblichen bürokratischen Aufwendungen verbunden.

Werden die Kosten von Qualifizierungsmaßnahmen von den Engagierten selbst getragen, können sie diese in der Regel nicht als Werbungskosten im Rahmen ihrer beruflichen oder betrieblichen Einkünfte steuerlich geltend machen. Soweit jedoch durch bürgerschaftliches Engagement zu versteuernde Einnahmen erzielt werden, werden monetäre Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen als Werbungskosten (Aufwendungen für das bürgerschaftliche Engagement) behandelt. Fallen keine Einnahmen durch bürgerschaftliches Engagement an, können Ausgaben der Qualifizierung und Weiterbildung ggf. als so genannte Aufwandsspende (im Rahmen des §10b EStG) anerkannt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass das Engagement an einen körperschaftlich organisierten, gemeinnützigen Träger gebunden ist, ein Erstattungsanspruch gegenüber dem Träger besteht und die Engagierten hierauf verzichten.

Rechtliche Aspekte

Qualifizierung im Feld des bürgerschaftlichen Engagements ist rechtlich kaum geregelt. In einigen Feldern und Bereichen werden bestimmte qualifikatorische Anforderungen an die Engagierten gestellt, wie z.B. im Betreuungsrecht und im Pflegeversicherungsrecht, bzw. werden Ansprüche an Qualifikation formuliert wie im Kinder- und Jugendhilfegesetz. In den Gesetzen zum FSJ und FÖJ werden klare Regelungen zur pädagogischen Begleitung der Jugendlichen getroffen (vgl. Kapitel B1.I.4.3.). Daneben bestehen für bestimmte Gruppen von Engagierten arbeitsrechtliche Freistellungsmöglichkeiten für berufliche und allgemeine Fortbildungsmöglichkeiten (vgl. Kapitel C4.5.)

Träger von Qualifizierungsangeboten

Es gibt eine große Vielfalt an Trägern und Anbietern, die sich im Feld der Qualifizierung bürgerschaftlich Engagierter bewegen. Dazu zählen insbesondere:

– Vereine, Verbände, Einrichtungen und Organisationen, die „ihre" Engagierten selbst weiterbilden bzw. qualifizieren,
– eigene Bildungsstätten und Bildungswerke von Verbänden und Dachverbänden,
– Bundesakademien,
– politische Stiftungen und Bildungswerke,
– Freiwilligenzentralen und -agenturen,
– Selbsthilfekontaktstellen,
– staatliche Institutionen sowie
– regionale und kommunale Bildungseinrichtungen.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

– Wer sich freiwillig bzw. bürgerschaftlich engagiert, bringt Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen in das jeweilige Betätigungsfeld ein. Engagierte sind also bereits qualifiziert, sie verstehen sich selbst so und können erwarten, dass dies respektiert wird. Fort- und Weiterbildungen können daran anknüpfen und positive Effekte sowohl für die Engagierten als auch für die Organisationen und Einrichtungen, in denen sie tätig sind, erzielen. Dabei sollten Qualifizierungsangebote nicht standardisiert werden, sondern vor allem den Bedürfnissen der Engagierten und den Erfordernissen der jeweiligen Arbeitsfelder entsprechen. Qualifizierungsmaßnahmen dürfen keinen verpflichtenden Charakter haben, sie müssen sich als freiwillige Option an die Engagierten richten. Dabei ist zu bedenken, dass nicht jedes Engagement Qualifizierung benötigt. Engagierte haben daher auch ein Recht darauf, nicht an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen. In bestimmten Engagementfeldern, in denen Freiwillige besonders verantwortungsvolle Tätigkeiten übernehmen (wie z.B. in der Telefonseelsorge, in der Hospizarbeit), kann Qualifizierung allerdings auch Voraussetzung und Bedingung für ein Engagement sein.
– Qualifizierungsangebote dürfen nicht zu einer Abwertung und „Dequalifizierung" der bisher geleisteten Arbeit als laienhaft und unqualifiziert führen. Möglichkeiten der Qualifizierung sollen den Engagierten signalisieren, dass sie und ihre Arbeit ernst genommen und anerkannt werden. Qualifizierung ist ein wichtiger Bestandteil der Anerkennungskultur. Qualifizierungschancen können als Anreiz und Motivation für bürgerschaftliches Engagement verstanden werden.

Erworbene Qualifikationen müssen dabei nicht ausschließlich dem jeweiligen Engagementfeld zugute kommen, sie können durchaus auch für die Erwerbsarbeit und die berufliche Karriere der Engagierten relevant sein und gegebenenfalls eine Integration in den Arbeitsmarkt fördern.

– Qualifizierungsstrategien sollten sich nicht einseitig auf die freiwillig bzw. bürgerschaftlich Engagierten konzentrieren. Von ebenso großer Bedeutung ist die Qualifizierung von hauptberuflich Tätigen und die Entwicklung eines modernen Freiwilligenmanagements in den Organisationen, Einrichtungen und Diensten. Gerade der Organisationsentwicklung ist dabei besonderes Augenmerk zu schenken, da auf diesem Wege eine Öffnung der Organisationen für die Zusammenarbeit mit Freiwilligen erzielt und effektive Strategien für eine wirksame Kooperation zwischen hauptberuflich Tätigen und bürgerschaftlich Engagierten entwickelt werden können.

– Strategien zur Förderung von Qualifizierung im bürgerschaftlichen Engagement müssen davon ausgehen, dass es bereits ein vielfältig entwickeltes Angebot von Fort- und Weiterbildungen gibt. Bevor ein Ausbau und damit ein „mehr“ an Qualifizierung anvisiert wird, sollten Möglichkeiten und Wege einer stärkeren Kooperation und Vernetzung bestehender Angebote gesucht werden. Eine Möglichkeit dafür wäre die Förderung lokaler oder regionaler Qualifikationsverbünde. Engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen wie Freiwilligenagenturen, Freiwilligenzentren u.Ä. können dabei wichtige Bündelungsfunktionen übernehmen. Auch über die „Konzertierte Aktion Weiterbildung“ könnten Bündelungs- und Vernetzungseffekte erzielt werden.

– Fort- und Weiterbildung im bürgerschaftlichen Engagement dürfen keine Qualifizierung zweiter Wahl sein. Daher sollten auch in diesem Feld Instrumente und Verfahren der Qualitätsentwicklung und -sicherung herangezogen werden.

– Die Rolle staatlicher Institutionen ist weniger die des Akteurs und Anbieters von Fort- und Weiterbildungen, sie sollte sich stärker darauf beziehen, günstige Voraussetzungen zu schaffen, Qualifizierung zu ermöglichen und Anreize für Qualifikation zu setzen. Staatliche Aufgaben liegen insbesondere in der Unterstützung von Finanzierungsmöglichkeiten sowie in der Schaffung von Rahmenbedingungen, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Familienleben, Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement einschließlich der dafür in Betracht kommenden Qualifizierungsmaßnahmen beitragen (vgl. die folgenden beiden Punkte).

– Qualifizierung benötigt finanzielle Ressourcen. Im öffentlichen Zuwendungsrecht und in entsprechenden Förderrichtlinien sollten Qualifizierungsmaßnahmen im Feld des bürgerschaftlichen Engagements als förderungsfähiges Ziel anerkannt werden. Dies sollte sich auch in den gesetzlichen Grundlagen für Qualifizierung, Fort- und Weiterbildung in Bund und Ländern widerspiegeln. Über öffentliche Programme sollten darüber hinaus Qualifizierungsangebote direkt gefördert und Strukturen der Fort- und Weiterbildung aufgebaut werden. Dazu ist es sinnvoll, bestehende Möglichkeiten im Rahmen von Modellprogrammen wie z.B. der „Konzertierten Aktion Weiterbildung“ zu prüfen.

– Qualifizierung bedarf zeitlicher Freiräume. Eine Berücksichtigung von Qualifizierung im Feld des bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen der arbeitsrechtlichen Freistellungsregelungen (Bildungsurlaub, Jugendleitersonderurlaub, Sonderurlaub für Angestellte und Beamte im öffentlichen Dienst) wäre dafür ein positives Signal und ein Beitrag zur Ermöglichung von Engagement und Qualifizierung (zu Freistellungsregelungen vgl. Kapitel C4.5.). In den Bundesländern Hessen und Mecklenburg-Vorpommern existieren bereits entsprechende Regelungen mit ausdrücklichem Bezug auf bürgerschaftliches Engagement (für einen Überblick über die Regelungen in den einzelnen Bundesländern siehe http://www.bildungsurlaub.com). Allerdings lässt die Erwähnung von bürgerschaftlichem Engagement im Gesetzestext noch keine Aussagen zur Wirksamkeit dieser Regelungen zu. Daher sollte auch den Bedingungen und tatsächlichen Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Freistellungsregelungen verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

– Das Thema „Bürgerschaftliches Engagement“ sollte in den einschlägigen erziehungswissenschaftlichen, (sozial-) pädagogischen, kunst- und kulturwissenschaftlichen sowie pflegewissenschaftlichen und medizinischen Ausbildungsgängen an den Fachhochschulen und Universitäten verstärkt Berücksichtigung finden. Gleiches gilt für die Ausbildung in der Kranken- und Altenpflege, von Erzieherinnen und Erziehern und anderen Berufsgruppen, die eng mit bürgerschaftlich Engagierten zusammenarbeiten. Dabei wäre eine verbindliche curriculare Verankerung sinnvoll und wünschenswert. Darüber hinaus ist zu überlegen, inwiefern sich Fachhochschulen und Universitäten stärker an Qualifizierungsmaßnahmen für bereits bürgerschaftlich Engagierte beteiligen können.

8. Bürgerschaftliches Engagement lernen

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Bürgerschaftliches Engagement wird gelernt, bereits im Elternhaus, in pädagogischen Einrichtungen und Diensten, in den Schulen und Universitäten. Engagement wird gelernt, aber es kann nicht „gelehrt“ werden. Es bedarf vielmehr Vorbilder, Anregungen und Räume, in denen Verantwortungsübernahme für andere und eigene freiwillige Aktivitäten geprobt und eingeübt werden können. Gerade für junge Menschen sind „Vorbilder“ wichtig, Engagierte aus ihrem unmittelbaren Lebensumfeld, die sie erleben und befragen können, von denen sie lernen und an denen sie sich orientieren können. Auf diese Weise ent-

wickeln sich Bereitschaft und Fähigkeit zum bürgerschaftlichen Engagement. Der enge Zusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Engagement und den Lernprozessen in der Gesellschaft gilt aber auch in umgekehrter Weise: Das Engagement selbst kann als ein Lernfeld verstanden werden, in dem Menschen Fähigkeiten und Kenntnisse erwerben, die sie in anderen Bereichen des Lebens – und hier insbesondere auch in der Erwerbsarbeit – verwenden können.

Zwischen bürgerschaftlichem Engagement und sozialem Lernen besteht eine enge Wechselwirkung. Der Begriff „soziales Lernen“ – in den 1970er Jahren geprägt, um die soziale Dimension in Erziehung, Bildung und Pädagogik zur Geltung zu bringen – umfasst unterschiedliche Bedeutungen, die diese Wechselwirkung verkörpern (vgl. Wegener-Spöhring 1997):

– Soziales Lernen ist auf einer allgemeinen Ebene zunächst einmal unvermeidliche Begleiterscheinung bzw. ungeplante Nebenfolge jeder menschlichen Interaktion: Soziales Lernen vollzieht sich durch Handeln.

– Soziales Lernen lässt sich darüber hinaus als Erwerb sozialer Kenntnisse, Einstellungen und Verhaltensweisen durch die Lernenden selbst verstehen: Über die Lernmechanismen Imitation, Identifikation und Internalisierung werden soziale Normen, Werte und Verhaltensweisen schrittweise angenommen und verinnerlicht.

– Soziales Lernen wird schließlich auch als geplantes, intentional betriebenes Lernarrangement verstanden: dafür gibt es spezifische Lernorte, Methoden und Ziele (vgl. Prior 1976).

Soziales Lernen ist ein komplexes Phänomen. Die Ziele bzw. Ergebnisse sozialen Lernens werden meist allgemein mit Sozialkompetenz, Kooperationsbereitschaft und Solidarität beschrieben (vgl. Bönsch 1994) – individuelle Fähigkeiten und Fertigkeiten also, die in hohem Maße zur Erzeugung und Vermehrung sozialen Kapitals beitragen. Die unterschiedlichen Bedeutungsfacetten sozialen Lernens spielen eine wichtige Rolle auch im bürgerschaftlichen Engagement und für den Erwerb und das Einüben zivilgesellschaftlicher Handlungsdispositionen. Bürgerschaftliches Engagement ist als gemeinschaftliches Handeln zugleich mit sozialen Lernprozessen verbunden. Engagement und die Bereitschaft, für andere und das Gemeinwesen Verantwortung zu übernehmen, werden vorgelebt. An „Vorbildern“ wird gelernt, sie werden imitiert, prägen so Engagementbereitschaft und zeigen Zugangswege zu Engagementfeldern sowie eigene Engagementerfahrungen auf. Dort, wo diese Möglichkeiten nicht oder nicht mehr selbstverständlich vorgefunden werden können, ist es sinnvoll, entsprechende Lern- und Erfahrungsräume gezielt zu arrangieren. Gleichzeitig eignen sich Menschen durch ihr Engagement neues Wissen, neue Fähigkeiten und Kompetenzen an, die wiederum auch in andere Lebensbereiche hineinwirken.

Im angelsächsischen Raum hat sich für den Bereich von Lernen und Bildung, der auf die Vermittlung bzw. Aneignung bürgerschaftlicher Kompetenzen gerichtet ist, der Begriff „civic education“ durchgesetzt. Ziel ist die Entwicklung bzw. Herausbildung von Bereitschaften und Fähigkeiten zur Mitbestimmung bei und Mitgestaltung von allgemeinen gesellschaftlichen und sozialen Belangen. Der Begriff „civic education“ wird in diesem Sinne inzwischen auch in der bundesdeutschen Diskussion aufgegriffen. Im Mittelpunkt dieser neueren Diskussion steht das Bemühen, neue Orte und Gelegenheiten für ein möglichst frühzeitiges Kennenlernen, Austesten und Einüben von bürgerschaftlichem Engagement zu entwickeln. Dabei geht es um die Herausbildung grundlegender zivilgesellschaftlicher Kompetenzen wie Gemeinsinn und Verantwortungsbereitschaft, die Aneignung von Artikulations- und Mitbestimmungsfähigkeit, das Lernen von Teamgeist und Kooperationsfähigkeit sowie den Erwerb von Wissensbeständen und Handlungskompetenzen, die zur Mitwirkung bei konkreten Projekten und Vorhaben erforderlich oder hilfreich sind.

Soziales Lernen, civic education, findet an unterschiedlichen Orten und in verschiedenen Lebenskontexten statt. Verantwortung für eine „Erziehung zur Bürgerschaftlichkeit“ und die Bereitstellung entsprechender Lern- und Erfahrungsfelder tragen sowohl die Familien als auch die gesellschaftlichen Organisationen und Institutionen. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, bedarf es institutioneller und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, die diese Lernprozesse aktiv fördern und unterstützen.

Familie

In der Familie werden die entscheidenden Grundlagen für das bürgerschaftliche Engagement gelegt (vgl. Kaufmann 1997: 102ff.). Im familialen Zusammenleben erfahren die Familienmitglieder von Beginn an eine enge emotionale Verbundenheit und das immer wieder bestätigte Gefühl, sich aufeinander verlassen zu können. Gerade in einer durch anonyme und flüchtige Sozialkontakte geprägten individualisierten Gesellschaft sind es vor allem die familialen und verwandtschaftlichen Beziehungsnetzwerke, in denen in lebenslangen Beziehungen Erfahrungen der emotionalen Unterstützung und der wechselseitigen Anerkennung gemacht und bestärkt werden können. Auf dieser Grundlage kann das Selbstbild gestärkt und die Bereitschaft und Fähigkeit zur Kontaktaufnahme und Kooperation mit anderen aufgebaut werden. Auch für die Entwicklung und Stabilisierung von Solidarpotenzialen in der Gesellschaft sind familiale und verwandtschaftliche Beziehungen von herausragender Bedeutung. In der Familie und im weiteren Verwandtschaftsnetz werden grundlegende Erfahrungen wechselseitiger Hilfe und Unterstützung bei Krankheit, in Lebenskrisen sowie im Alter gemacht und damit Formen der intergenerationalen und interpersonellen Solidarität und Verantwortungsübernahme gelernt, die auch auf außerfamiliale Netzwerke und Sozialbeziehungen übertragen werden können. So basiert die Akzeptanz des Generationenvertrages in der Rentenversicherung nicht zuletzt auf den Erfahrungen, die die Gesellschaftsmitglieder mit der Leistungsfähigkeit des Solidarsystems familialer Generationenbeziehungen machen. Darüber hinaus tragen die Familien aber auch

ganz unmittelbar zum Aufbau bürgerschaftlicher Dispositionen bei. Wird in den Familien Engagement vorgelebt und verbinden Eltern mit ihrem Engagement ein positives Lebensgefühl, können diese Erfahrungen und Einstellungen authentisch an die Kinder weitergegeben werden. Eltern können dabei frühzeitig Zugänge zu Feldern und Bereichen bürgerschaftlichen Engagements eröffnen und ihren Kindern damit den Einstieg und erste eigene Engagementerfahrungen ermöglichen. Dies ist für die Herausbildung von Engagementbereitschaft von zentraler Bedeutung, da die Barriere bei der erstmaligen Engagementaufnahme am größten ist und frühe Engagementerfahrungen die Wahrscheinlichkeit, sich auch später einmal zu engagieren, erhöhen (vgl. Picot 2000). Die empirische Partizipationsforschung konnte belegen, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Erfahrung vorbildhaften politischen Beteiligungsverhaltens bereits im Elternhaus und einem kontinuierlichen politischen Beteiligungsverhalten über den gesamten Lebensverlauf hinweg existiert (vgl. Plum/Schleusener 1981).

Für ein frühes Lernen von bürgerschaftlichem Engagement ist das Engagementklima in den Familien von hoher Bedeutung. Das ist zum einen davon abhängig, welcher Stellenwert Engagement im familialen und sozialen Milieu generell beigemessen wird. Zum anderen aber bedarf es günstiger ‚äußerer' Rahmenbedingungen, die genügend Freiräume bieten und die Vereinbarkeit von Tätigkeiten in der Erwerbsarbeit und in der Familie sowie ein freiwilliges Engagement zulassen.

Die Familien sind ein zentraler Ort für das Lernen von bürgerschaftlichem Engagement; dennoch gibt es keine Gewähr dafür, dass familiäre Vorbilder und durch die Familien eröffnete Lern- und Erfahrungsräume bei Kindern und Jugendlichen zwingend zur Entwicklung von Engagementbereitschaft und Verantwortungsübernahme führen. So können sich Kinder und Jugendliche auch dann, wenn Eltern hoch engagiert sind und ein Bewusstsein für das Gemeinwesen, für Mitbestimmung und Mitgestaltung das familiäre Leben prägt, durchaus auch gegen ein Engagement entscheiden und andere Wege einschlagen. Dafür gibt es unterschiedliche Gründe, die sowohl in allgemeinen Veränderungen in den Lebensphasen Kindheit und Jugend als auch in entwicklungsbedingten Abgrenzungsprozessen gegenüber den Eltern liegen können. Die Bedeutung von Familie und Eltern für eine „civic education" zu betonen, heißt also nicht, den Eltern bzw. Familien die Alleinverantwortung dafür zuzuschreiben.

Schule

Obwohl die Familie nach wie vor einen zentralen Lernort für bürgerschaftliches Engagement darstellt, wächst mit der zunehmenden Institutionalisierung von Kindheit und Jugend die Bedeutung von pädagogisch ausgestalteten Lernorten wie Kindertagesstätten, Jugendzentren und ähnlichen Institutionen. Für die Entwicklung bürgerschaftlicher Handlungsdispositionen und Kompetenzen ist daher von hoher Bedeutung, dass in diesen Institutionen Lern- und Erfahrungsräume für bürgerschaftliches Engagement eröffnet werden (vgl. für entsprechende Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe Kapitel B3.2.7.). Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang zweifellos der Schule zu. Die Schule hat mit ihrem staatlich erteilten Bildungs- und Erziehungsauftrag in mehrfacher Hinsicht Bedeutung und Verantwortung für die Herausbildung bürgerschaftlicher Kompetenzen. Im Mittelpunkt des schulischen Bildungsauftrags, wie er in den Schulgesetzen der Länder formuliert ist, steht die Vermittlung kognitiver Wissensbestände. Genauso wichtig ist allerdings auch das Bildungsziel des mündigen Bürgers in einer demokratischen Gesellschaft. Insofern geht es immer auch um die Entwicklung sozialer Kompetenzen und die Herausbildung von Wertorientierungen und Handlungsdispositionen wie Gemeinsinn, Verantwortungsübernahme und wechselseitige Rücksichtnahme. Ergänzend zu den Lernprozessen in den Familien und sozialen Milieus, gewinnt also auch die Schule als ein zentraler Lebensort von Kindern und Jugendlichen an Bedeutung und Verantwortung hinsichtlich der Eröffnung entsprechender Lern- und Erfahrungsräume. Die Schule ist daher aufgefordert, Räume bereitzustellen, um Engagement „zu lernen", indem es möglich wird, Engagementfelder und -formen kennenzulernen, selbst ein Engagement auszuprobieren und Engagementrollen einzuüben (vgl. Kapitel B3.2.6.).

Generell wird der Frage des Beitrags der Schule zur Entwicklung und Stabilisierung bürgerschaftlicher Wert- und Handlungsorientierungen sowohl im schulischen Alltag als auch in Schulpädagogik und Curriculumforschung immer noch eine bemerkenswert randständige Bedeutung zugemessen. Dennoch haben sich inzwischen in einzelnen Schulen vielfältige Ansätze und Modelle von Partizipation und „civic education" entwickelt (vgl. etwa die Beispiele und Modelle in Bruner/Winkelhofer/Zinser 2001: 32 ff. sowie in Beutel/Fauser 2001). Die ermutigenden Beispiele und „best practice"-Modelle zeigen, dass praktisches Lernen von bürgerschaftlichen Handlungsdispositionen am besten durch eine Kombination von Strategien der inneren und äußeren Öffnung von Schulen erreicht werden kann. Innere Öffnung zielt darauf ab, durch neue Formen des Unterrichtens und Lernens Prinzipien wie Handlungsorientierung und eigentätiges Lernen zu stärken und dabei Erfahrungen der Verantwortungsübernahme und des Lernens an realen Handlungs- und Entscheidungssituationen zu ermöglichen. Strategien der äußeren Öffnung von Schulen zielen auf eine verstärkte „Einbettung" der Einzelschulen in das umliegende Gemeinwesen. Durch die enge Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, Assoziationen und Initiativen wie Betrieben, Vereinen, Projekten der Jugendarbeit etc. können schuluntypische Zugänge und Sichtweisen in Prozesse des schulischen Lernens einbezogen und Möglichkeiten des Lernens an Aufgaben mit Ernstcharakter geschaffen werden (vgl. Hartnuß 2002). Wichtig ist dabei, dass der schulische Alltag – der mit der Ausdehnung der täglichen Schulzeit immer länger andauert – zu einem Ort des gemeinsamen Lebens wird. Es ergeben sich innerhalb und außerhalb des Unterrichts vielfältige Anlässe und Gelegenheiten dafür, schulisches Zusammenleben und -arbeiten im Sinne einer demokratischen und bürgerschaftlichen Gemeinschaft auszugestalten.

In diesem Zusammenhang lohnt ein Blick in das angelsächsische Schulwesen (z.B. Großbritanniens und insbesondere der USA), der nützliche Impulse für die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement in deutschen Schulen geben kann. In vielen US-amerikanischen Schulen gilt es als selbstverständlich, dass Schüler zum freiwilligen Engagement in den unterschiedlichsten inner- oder außerschulischen Feldern angehalten werden. Es gehört zum Anspruch der Schulen, Kinder und Jugendliche zum freiwilligen Engagement aufzufordern, vorhandenes Engagement zu unterstützen und zu verstetigen – und es wird vor allen Dingen von den Schulbehörden, den Lehrern und Eltern anerkannt.

Vereine, Verbände und freie Bildungsträger

Während die Schule den Vorteil hat, alle Jugendlichen eines bestimmten Alters zu erreichen – auch diejenigen, die in ihren Familien keine Engagementvorbilder erleben –, eröffnen Jugendverbände und freie Träger der Jugendbildung einen Lernraum, der sich, wie das bürgerschaftliche Engagement auch, durch Freiwilligkeit und Selbstorganisation auszeichnet. Entlastet von Noten, Hierarchien und dem zeitlichen Rhythmus des Schulalltags, können Jugendliche hier ihre eigenen Erfahrungen machen und Zusammenarbeit, Verständigung, Verantwortungsübernahme und Kompromissfindung erleben und erlernen. Werden diese Lernräume qualifiziert gestaltet, fällt die positive Rolle von Vorbildern nicht weg, im Gegenteil: Häufig sind die Leiterinnen und Leiter von Gruppen oder Seminaren nicht viel älter als die teilnehmenden Jugendlichen und somit als Vorbilder nahe und greifbar.

Auch für Erwachsene gilt, dass das Kennenlernen und Mitmachen häufig ein erster – und notwendiger – Schritt auf dem Weg zum eigenen Engagement ist. Diese Lernmöglichkeit bieten nahezu alle freiwilligen Vereinigungen auf Grund ihrer Offenheit, ihrer demokratischen Verfasstheit und ihrer Selbstorganisation. Bildungsträger können darüber hinaus Angebote machen, die diese Qualitäten explizit vermitteln und einüben und so zum Engagement motivieren. Solche Formen von „civic education" findet man bei politischen Bildungsträgern, aber auch in anderen Bereichen der Weiterbildung. Kooperationen zwischen unterschiedlichen Bildungsformen, etwa zwischen Schulen und freien Trägern der Jugendbildung in Form von Projekttagen an Schulen, können die jeweiligen Vorzüge verbinden und besser zur Geltung bringen.

Freiwilligendienste

Freiwilligendienste stellen einen besonderen Lernort für bürgerschaftliches Engagement und gesellschaftliche Partizipation dar. Sie bieten Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ), eines Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ), eines europäischen Auslandsdienstes oder auch eines internationalen Dienstes Gelegenheiten zur Übernahme von sozialer Verantwortung, zur Erprobung ihrer Fähigkeiten und zur persönlichen und beruflichen Orientierung (vgl. Kapitel B1.I.4.3.). Das jugend- und bildungspolitische Profil der Freiwilligendienste ist wesentlich durch den Gedanken sozialen Lernens bestimmt. Freiwilligendienste eröffnen Zugänge zu fremden Lebenswelten; hier können eigene Erfahrungen gesammelt, neues Wissen und soziale Kompetenzen erworben werden. Das auf diese Weise Gelernte wirkt wiederum auf andere Lebensbereiche der Jugendlichen zurück. Gerade in der Verschränkung der Aspekte Bildung und Orientierung einerseits und Übernahme von gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung andererseits liegt der Schlüssel für den Erfolg und die Attraktivität von Freiwilligendiensten.

Ausbildung und Studium

In den deutschen Hochschulen und Universitäten spielt bürgerschaftliches Engagement gegenwärtig keine tragende Rolle. Es ist weder als Thema in die Curricula von Ausbildungsgängen integriert, noch hat es einen zentralen Stellenwert für das universitäre Leben. Eine Ausnahme bilden die studentischen Selbstverwaltungsorgane und selbstorganisierten Studentengruppen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Interessenvertretungen, bei denen es um die Belange der Studierenden geht. Deutlich seltener finden sich Projekte, Initiativen und Aktivitäten, die gemeinwohlorientierte Interessen über die universitären Grenzen hinaus vertreten. Ähnliches gilt für den Bereich der beruflichen Ausbildung. Strukturen und Rahmenbedingungen in der Berufsausbildung, an Hochschulen und Universitäten scheinen gegenwärtig alles andere als engagementförderlich. Als Lernorte für bürgerschaftliches Engagement haben sie nur einen geringen Stellenwert. Hochschulen und Universitäten sollten sich daher systematisch dem Thema „Bürgerschaftliches Engagement" annehmen und die eigenen Möglichkeiten zur Herausbildung und Beförderung bürgerschaftlicher Dispositionen und Kompetenzen prüfen (vgl. Kapitel B1.I.7.).

Auch für den Bereich der Hochschulen können angelsächsische Beispiele interessante Anregungen und Hinweise geben. Hier findet sich nicht nur eine ausgeprägte Engagement- und Anerkennungskultur, freiwilliges Engagement ist selbstverständliches Element und teilweise in die Studiengänge integriert. Ebenso wie in den Schulen wird das freiwillige Engagement der Studenten anerkannt. Mehr noch: Da es sich um den letzten Bildungsabschnitt vor der Erwerbstätigkeit handelt, gilt die Studienzeit als eine Phase, in der durch das Engagement in unterschiedlichen Einrichtungen inner- und außerhalb der Universitäten Kontakte für den Berufseinstieg geknüpft werden. Schließlich findet das Engagement seinen Niederschlag bei Bewerbungen, in denen diese Aktivitäten selbstverständlich als Signale für informell erworbene soziale Qualifikationen genannt werden. Aus dieser Perspektive hat das bürgerschaftliche Engagement junger Menschen in den Universitäten nicht nur einen hohen gesellschaftlichen Nutzen, sondern auch positive Effekte auf das eigene berufliche Fortkommen.

Erwerbsarbeit

Ein wichtiger Bereich mit weitreichenden Auswirkungen auf die Bedingungen und Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements ist die Arbeitswelt. Ihre hohe Bedeutung ergibt sich aus dem Sachverhalt, dass die meisten

erwachsenen Menschen den größten Teil ihrer Lebenszeit in der Erwerbsarbeit verbringen. Es stellt sich daher die Frage, ob und inwiefern sich in und durch Erwerbsarbeit Gelegenheiten dafür ergeben, bürgerschaftliches Engagement zu praktizieren und zu erlernen. Da das Erlernen bürgerschaftlichen Engagements in der Regel nicht der Hauptzweck von Erwerbsarbeit sein kann, bedarf dieser Aspekt der besonderen Aufmerksamkeit und Gestaltung. So können etwa Unternehmen durch geeignete Angebote und Maßnahmen das Engagementverhalten ihrer Mitarbeiter anregen, fördern und anerkennen. In dieser Hinsicht geht es u.a. um die Frage, ob in der Berufswelt „Zeitfenster“ geschaffen werden, um den Mitarbeitern das bürgerschaftliche Engagement innerhalb und außerhalb des Betriebs zu ermöglichen, wie es z.B. durch Freistellungsregelungen sowie durch gemeinsame Aktionstage der Belegschaft (Days of Caring etc.) realisiert werden könnte (vgl. Kapitel B2.6.3.). Auch in der öffentlichen Verwaltung bestehen Chancen und Möglichkeiten, Lern- und Erfahrungsräume für bürgerschaftliches Engagement zu öffnen, die nicht nur für die Beschäftigten positive Auswirkungen haben, sondern vor allem auch dazu beitragen können, das Verwaltungshandeln insgesamt beteiligungs- und bürgerfreundlicher auszugestalten und damit die Kooperation mit den Bürgerinnen und Bürgern als Mitgestaltern und Koproduzenten öffentlicher Leistungen zu verbessern.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Bürgerschaftliches Engagement ist immer Resultat von individuellen und gesellschaftlichen Erfahrungs- und Lernprozessen. Für die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements ist es daher von zentraler Bedeutung, engagementförderliche Bedingungen in den Familien, im Bildungs- und Erziehungssystem sowie in der Erwerbsarbeit zu schaffen. Im Kern geht es dabei darum, Gelegenheitsstrukturen sowie Lern- und Erfahrungsräume bereitzustellen, in denen zivilgesellschaftliche Kompetenzen erworben und bürgerschaftliches Engagement eingeübt und gelernt werden kann.

Dabei stehen gesellschaftliche Institutionen und bürgerschaftliches Engagement in keinem einseitigen Verhältnis. Die diesbezügliche Debatte ist hinsichtlich des Engagementpotenzials der Bürgerinnen und Bürger nicht selten „defizitorientiert“ und betont lediglich den Aspekt, dass bürgerschaftliches Engagement erlernt werden muss. Sicherlich ist zutreffend, dass Engagement in Familien, Schulen, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Universitäten und am Arbeitsplatz gelernt werden muss, um den (steigenden) Kompetenzanforderungen bei der Ausübung dieses Engagements in unterschiedlichen Aufgabenfeldern entsprechen zu können. Genauso richtig ist aber auch, dass die engagierten Bürgerinnen und Bürger von vornherein Handlungsbereitschaft und vielfältige Kompetenzen in ihr Engagement einbringen. Engagierte Bürgerinnen und Bürger sind also immer schon kompetent und bringen ihre besonderen Qualifikationen und Orientierungen in die verschiedensten Institutionen und Lebensbereiche der Gesellschaft ein. Die vielfältigen Tätigkeitsbereiche des bürgerschaftlichen Engagements können insofern als Lernorte verstanden werden, in denen ein ‚Lernen im sozialen Umfeld’ stattfindet. Dabei geht es weniger um den Erwerb neuen Fachwissens, als vielmehr um alltagsnahe soziale Qualifikationen und Kompetenzen, die in vielen Lebensbereichen und im Beruf verwendbar sind. Besonders relevant sind dabei Verantwortungsbewusstsein, Kooperations- und Teamfähigkeit, Kommunikationskompetenz, die Fähigkeit zur Selbstorganisation, aber auch Organisations- und Führungsfähigkeit sowie Belastbarkeit.

Die Entwicklung von Gelegenheitsstrukturen, Lern- und Erfahrungsräumen für bürgerschaftliches Engagement ist eine Querschnittsaufgabe. Soziales Lernen und „civic education“ können nicht „von oben“ verordnet werden. Dennoch sollte das Leitbild der engagierten Bürgerin und des engagierten Bürgers in die Curricula der öffentlichen Bildungseinrichtungen Eingang finden und dort entsprechend theoretisch wie praktisch ausgestaltet werden. Modellprogramme könnten dafür die notwendigen Erfahrungen beisteuern. Es kommt zudem darauf an, engagementfreundliche und -förderliche gesellschaftliche Bedingungen zu gestalten, die diese Lernprozesse nicht nur zulassen, sondern aktiv unterstützen. Insofern lassen sich Strategien zur Förderung sozialen Lernens als wichtige Bausteine einer ermöglichenden Politik verstehen. Maßnahmen und Ansätze, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsleben und Engagement beitragen (vgl. Kapitel C4.1.), sind gleichzeitig ein Schritt zur Ermöglichung und Förderung von familiären Lernprozessen im Sinne von „civic education“. Die institutionelle Öffnung von Einrichtungen und Diensten für Beteiligung und Mitgestaltung (vgl. Kapitel B3.2.7.) bietet Chancen für neue Lernarrangements. Aus veränderten schulischen Leitbildern, die Partizipation und Engagement einen zentralen Platz einräumen, erwachsen neue Kooperationschancen sowie unkonventionelle Lern- und Erprobungsfelder (vgl. Kapitel B3.2.6.). Gleiches gilt für das Selbstverständnis von Hochschulen und Universitäten. Dabei bedingen sich das Lernen „von“ und „im“ Engagement gegenseitig. Engagementfreundliche Bedingungen und Strukturen fördern und stützen soziales Lernen und den Erwerb bürgerschaftlicher Kompetenz; im bürgerschaftlichen Engagement werden soziale Kompetenzen, Demokratiefähigkeit und Solidarität gelernt, die in unterschiedlichste Lebens- und Arbeitsbereiche der Gesellschaft zurückwirken und auf diese Weise das soziale Kapital stärken. Diese, für die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft entscheidenden sozialen Kompetenzen bedürfen vermehrter Aufmerksamkeit, Beachtung und Würdigung. Sie sind kein selbstverständliches Gut, das automatisch vererbt wird oder sich von alleine entfaltet. Es muss in jeder Generation neu gelernt und angeeignet werden. Dafür aber sind angemessene Räume und Möglichkeiten sozialen Lernens erforderlich, deren Gestaltung nicht zuletzt in der Verantwortung gesellschaftlicher Institutionen und Organisationen liegt.

9. Infrastruktureinrichtungen

Mit der Ausweitung der Debatten um Ehrenamt, Selbsthilfe, freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement haben Möglichkeiten und Wege der Engagementförderung einen neuen Stellenwert gewonnen. Aus der Praxis heraus und z.T. durch Modellprogramme gefördert, haben sich in vielen Kommunen unterschiedliche Formen engagementfördernder Infrastruktureinrichtungen entwickelt, deren übergreifendes Ziel die Förderung bürgerschaftlichen Engagements ist, die sich aber hinsichtlich ihrer Adressatengruppen, ihres fachlichen Profils und ihres Entwicklungsstandes deutlich voneinander unterscheiden (vgl. Keupp 2001).

Im Folgenden werden unterschiedliche „Typen“ von engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen mit Blick auf ihren Entstehungshintergrund, ihre Aufgabenprofile und fachlichen Konzepte sowie die zugrundeliegenden Trägermodelle und Finanzierungsmodalitäten analysiert, um davon ausgehend den politischen Handlungsbedarf für die einzelnen Einrichtungstypen einerseits und allgemeine Perspektiven für die Gestaltung einer engagementfördernden Infrastruktur andererseits zu entwickeln. Die Darstellung beschränkt sich auf die drei am weitesten verbreiteten Einrichtungstypen: Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen. Daneben haben sich weitere Netzwerke und Angebote entwickelt, die – wie etwa Nachbarschaftszentren (vgl. dazu Kapitel B3.2.7.), Bürgerbüros (vgl. dazu Kapitel B1.II.2.2.), Lokale Agenda 21-Initiativen (vgl. dazu Kapitel B1.I.1.4.) u.a. – ebenfalls auf die Förderung bürgerschaftlichen Engagements zielen, jedoch zumeist nur regional verbreitet bzw. auf begrenzte lokale Anliegen konzentriert sind.

Selbsthilfekontaktstellen

Selbsthilfekontaktstellen sind professionelle lokale Beratungseinrichtungen, die bereichsübergreifend Dienstleistungen zur Unterstützung und Stabilisierung von Selbsthilfeaktivitäten bereitstellen (vgl. Balke 1999: 257). Die Selbsthilfekontakstellen beraten und informieren interessierte Bürgerinnen und Bürger über Selbsthilfegruppen und stellen Kontakte her, sie geben – auf Wunsch – Unterstützung bei der Gründung neuer Gruppen und sind darüber hinaus Ansprechpartner für bereits bestehende Selbsthilfegruppen, denen sie Beratung, supervisorische Begleitung und Räumlichkeiten bereitstellen. Kernaufgabe der mittlerweile 160 Selbsthilfekontaktstellen ist die Verbesserung der Infrastruktur für die Entstehung und Entwicklung von Selbsthilfegruppen.

Entstehungshintergrund

Selbsthilfegruppen, -zusammenschlüsse und -organisationen, die mittlerweile auf eine lange Tradition zurückblicken, sind ein unverzichtbarer Bestandteil einer aktiven Bürgergesellschaft. Den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen sie die Bearbeitung von sozialen und gesundheitlichen Problemen gemeinsam mit anderen Betroffenen. Sie stärken die individuellen Fähigkeiten zur Bewältigung von Lebenskrisen und erweitern die Kompetenzen zum selbstorganisierten Handeln. Darüber hinaus hat die gemeinschaftliche Selbsthilfe auch einen gesellschaftlichen Nutzen. Sie trägt zur Erschließung neuer Hilfepotenziale durch die Entwicklung und Stärkung informeller Netze bei, ergänzt professionelle Dienstleistungen und erhöht damit ihre Wirksamkeit und kann zugleich als Korrektiv des professionellen Hilfesystems fungieren, wenn sich die dort tätigen Experten ‘entmündigend’ gegenüber den Bürgern verhalten. Nicht zuletzt haben die Selbsthilfe und ihre Organisationen auch einen volkswirtschaftlichen Nutzen. Die Teilnahme an Selbsthilfegruppen führt in der Regel zu einem Rückgang der Erkrankungen und hat eine geringere Medikamenteneinnahme sowie eine verminderte Inanspruchnahme ambulanter und stationärer Dienste zur Folge[18].

Die Erfahrungen der ‘neuen’ Selbsthilfebewegung, die sich in den ausgehenden 1970er Jahren herausbildete, zeigten, dass sich gemeinschaftliche Selbsthilfe nicht immer von allein ergibt und dass die Betroffenen oft Informationen und Unterstützung brauchen, um sich in einer bereits bestehenden Gruppe zu engagieren oder – gemeinsam mit anderen – eine neue Gruppe zu gründen. Vor diesem Hintergrund entstanden die Selbsthilfekontaktstellen als lokale Infrastruktureinrichtungen zur Förderung der Selbsthilfe[19]. Damit sich der individuelle, gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Nutzen der Selbsthilfe entfalten kann, bedarf es einer Infrastruktur, die ratsuchende Bürgerinnen und Bürger informiert, Kontakte zu bestehenden Gruppen herstellt, die Gruppen in ihrer Arbeit unterstützt und insgesamt vor Ort ein Netzwerk der verschiedenen beteiligten Akteure (auch Professionelle aus dem medizinischen und sozialen Bereich, Politikerinnen und Politiker etc.) herstellt.

Die erste Selbsthilfekontaktstelle wurde 1981 in Hamburg gegründet; es folgten Berlin und weitere Großstädte. Die Verbreitung von Selbsthilfekontaktstellen ist maßgeblich durch das Bundesmodellprogramm „Informations- und Unterstützungsstellen für Selbsthilfegruppen“ befördert worden, das in den Jahren 1987 bis 1991 vom Bundesministerium für Familie und Senioren durchgeführt und vom ISAB-Institut wissenschaftlich begleitet wurde (vgl. Braun/Opielka 1992). Um die Verbreitung der Selbsthilfekontaktstellen auch in Ostdeutschland anzustoßen, wurde anschließend ein vergleichbares Modellprojekt für die neuen Bundesländer aufgelegt (vgl. Braun/Kasmann/Kettler 1994).

Eng damit verbunden hat sich ein Netzwerk von Lobbyverbänden der Selbsthilfe gebildet. In der „Deutschen Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e.V.“ (DAG SH)

---

[18] Zu Selbsthilfe und Selbsthilfezusammenschlüssen vgl. die Kapitel B3.2.1. (Gesundheit) und B3.2.7. (Familienselbsthilfe). Im Zentrum dieses Kapitels steht die Idee zur Unterstützung der Selbsthilfe durch die Einrichtung von lokalen Selbsthilfekontaktstellen.

[19] Neben den Selbsthilfekontaktstellen gibt es darüber hinaus verschiedene Angebote zur Selbsthilfeunterstützung von Wohlfahrtsverbänden, kommunalen Behörden, Krankenkassen, Volkshochschulen u.a., in denen die Selbsthilfeunterstützung allerdings nur eine Neben- bzw. Teilaufgabe darstellt und nur eingeschränkte Angebote bereitgestellt werden. Diese Einrichtungen sind ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Kapitels.

sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Träger von Selbsthilfekontaktstellen, Fachkräfte aus psychosozialen Einrichtungen sowie Gruppen und Verbände aus dem Selbsthilfebereich zusammengeschlossen. Die Arbeitsgemeinschaft ist wiederum Träger der „Nationalen Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen“ (NAKOS). Beide Organisationen sind Ansprechpartner für die lokalen Selbsthilfekontaktstellen, sie organisieren den Erfahrungsaustausch und betreiben Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit für die Selbsthilfe. Darüber hinaus haben sich in einigen Bundesländern Landeskontaktstellen gebildet, die zum Teil auch von den Bundesländern finanziell unterstützt werden (z.B. KOSKON in Nordrhein-Westfalen).

Im Jahr 2001 gab es 252 Einrichtungen, die auf lokaler und regionaler Ebene Selbsthilfegruppen unterstützten, 180 in den alten und 68 in den neuen Bundesländern (Thiel 2001b). Die Zahl von 252 Selbsthilfeunterstützungseinrichtungen geht über Selbsthilfekontaktstellen hinaus und umfasst auch solche Angebote, in denen die Selbsthilfeunterstützung lediglich eine Nebenaufgabe darstellt (z.B. Angebote in Beratungsstellen für Behinderte, in Volkshochschulen, bei Krankenkassen etc.). Die Zahl der Selbsthilfekontaktstellen im engeren Sinn, bei denen die Selbsthilfeunterstützung die Hauptaufgabe ausmacht und die strukturelle Kriterien wie eine themenübergreifende Arbeit, Ausstattungsstandards bezüglich der Räumlichkeiten und des professionellen Personals sowie ein fachlich eigenständiges institutionelles Profil bieten, wird auf 160 geschätzt (vgl. Jakubowski 2002).

Während in den alten Bundesländern eine leichte Ausweitung und Stabilisierung der bestehenden Angebote zu beobachten ist, gestaltet sich die Situation in den neuen Bundesländern prekärer, und einige Einrichtungen sind gar in ihrer Existenz gefährdet.

Die Modellprogramme sowie die langjährige Arbeit der Dachorganisationen haben wesentlich dazu beigetragen, dass sich ein fachliches Selbstverständnis, ein Aufgabenprofil, Rahmenbedingungen für die Ressourcenausstattung und Modelle der Trägerschaft herausgebildet haben, an denen sich die bestehenden Kontaktstellen orientieren[20]. Im Vergleich mit Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen ist das fachliche Profil der Selbsthilfekontaktstellen zwar weit entwickelt und am stärksten konturiert. Die Schwierigkeiten der konkreten Erfassung der bestehenden Einrichtungen, wie sie in den soeben aufgeführten Zahlen zum Ausdruck kommen, verweisen aber darauf, dass auch die ‘Landschaft’ der Selbsthilfekontaktstellen heterogen ist (vgl. Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen 2001). Dies liegt an unterschiedlichen lokalen und regionalen Traditionen und auch daran, dass die Förderung von Angeboten unzureichend ist.

Aus Sicht der Dachorganisationen erscheint ein Finanzierungskonzept sinnvoll, das eine Mischfinanzierung zwischen Kommunen, Ländern und Krankenkassen mit festen Prozentsätzen vorsieht. Betrachtet man die bestehenden Selbsthilfekontaktstellen im Überblick, so wird allerdings deutlich, dass die meisten Einrichtungen derzeit unterhalb der empfohlenen finanziellen und personellen Ausstattung bleiben.

Aufgabenprofil und Personal

Die zentralen Aufgaben einer Selbsthilfekontaktstelle bestehen in der Beratung und Vermittlung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern, in Hilfen bei der Neugründung von Selbsthilfegruppen, in der Unterstützung bestehender Gruppen durch Beratung, Bereitstellung von Ressourcen etc., in der Zusammenarbeit mit anderen professionell Tätigen im Sozial- und Gesundheitsbereich und in der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Braun/Kettler 1996: 148ff.; Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen 2001). Die konkrete Aufgabenerfüllung und die Schwerpunktsetzung richtet sich an den lokalen Gegebenheiten und dem Bedarf der Nutzerinnen und Nutzer aus. Auch wenn die Selbsthilfekontaktstellen themenübergreifend arbeiten und für alle an Selbsthilfe Interessierten offen sind, spielt der Gesundheitsbereich eine besondere Rolle bei den Arbeitsschwerpunkten. Zwei Drittel der Selbsthilfegruppen sind im Gesundheitsbereich angesiedelt, so dass auch die Arbeit der Selbsthilfekontaktstellen dort einen Schwerpunkt hat.

Mit ihrem spezifischen Aufgabenprofil sind die Selbsthilfekontaktstellen eine Art „Drehscheibe zwischen den an Selbsthilfe Interessierten, den Selbsthilfegruppen, den hauptamtlich Tätigen sowie Politik und allgemeiner Öffentlichkeit“ (Greiwe 2000: 262). Damit sind zugleich die Adressaten von Selbsthilfekontaktstellen benannt.

Vor dem Hintergrund möglicher finanzieller Einschränkungen bei der öffentlichen Förderung sowie aus konzeptionellen Gründen wird in den letzten Jahren verstärkt über eine Weiterentwicklung des Profils von Selbsthilfekontaktstellen unter Beibehaltung der genannten Kernaufgaben diskutiert (vgl. Braun/Kettler 1996: 163ff.). So könnten mit der Erbringung kostenpflichtiger Dienstleistungen wie der Übernahme von Aufgaben der Kommune (Mitentscheidung über die Vergabe von Mitteln an Selbsthilfegruppen, die Erstellung von Selbsthilfewegweisern etc.), der Krankenkassen (z.B. Organisation von Veranstaltungen) und anderer sozialer und gesundheitlicher Dienste zusätzliche Finanzquellen erschlossen werden. Eine konzeptionelle Weiterentwicklung ist notwendig, da immer mehr Anbieter wie Krankenkassen oder Gesundheitszentren auf den ‘Markt’ drängen und die klassischen Aufgaben der Kontaktstellen übernehmen. Eine Öffnung hin zu neuen Aufgaben könnte im Bereich der Gesundheitsförderung und Gesundheitsberichterstattung liegen – so die Empfehlung zentraler Akteure. Der Vorschlag, dass sich die Selbsthilfekontaktstellen bei der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und bei der Zusammenführung von Infrastruktureinrichtungen in diesem Bereich (Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen) beteiligen sollten, gibt einen Hinweis auf die Konkurrenzsituation, in der sich die verschiedenen Träger von Engagement vor Ort befinden.

[20] Die NAKOS hat dafür das berufliche Profil des "Selbsthilfeunterstützers" ausgearbeitet (vgl. Thiel 1998).

Trägerschaft und Finanzierung

Für die Selbsthilfekontaktstellen sind die Wohlfahrtsverbände und dabei vor allem der Paritätische Wohlfahrtsverband bzw. dessen Mitgliedsverbände die wichtigsten Träger. Fast die Hälfte der Kontaktstellen wird vom Paritätischen Wohlfahrtsverband getragen (vgl. Braun/Bischoff/Gensicke 2001: 94f.). Weitere Träger sind die Kommunen, Trägerverbünde sowie kleine freie Träger und Vereine.

Die bisherige Förderung von Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen lässt sich zugespitzt als unzureichend, uneinheitlich und wenig transparent kennzeichnen (vgl. Jakubowski 2002). Dies hat verschiedene Ursachen: So ist die Selbsthilfeförderung eine freiwillige Leistung von Bund, Ländern und Kommunen, so dass sich die Landes- und die kommunale Förderung sehr unterschiedlich gestalten. Hinzu kommt, dass gesetzliche Vorgaben wie die Unterstützung der Selbsthilfe und Selbsthilfekontaktstellen durch die Krankenkassen bislang nicht ausreichend erfüllt werden.

Auf der Ebene des Bundes werden vor allem vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und vom Bundesministerium für Gesundheit Modellvorhaben und bundesweit arbeitende Selbsthilfeorganisationen wie die NAKOS unterstützt. Die Unterstützung von lokalen Selbsthilfekontakstellen (und auch Selbsthilfegruppen) fällt in die Förderkompetenz von Ländern und Kommunen.

Der Adressatenkreis und der Umfang der Selbsthilfeförderung auf der Ebene der Bundesländer ist sehr uneinheitlich. Einige Länder legen den Schwerpunkt ihrer finanziellen Unterstützung auf örtliche Selbsthilfegruppen, andere auf die Förderung der lokalen Infrastruktur, d.h. der Selbsthilfekontaktstellen. Diese Heterogenität ist in unterschiedlichen Prioritätensetzungen der jeweiligen Landespolitik und in unterschiedlichen finanziellen Ressourcen der Länder begründet. Im Jahr 2001 wurden Selbsthilfekontaktstellen von zwölf Bundesländern finanziell unterstützt (vgl. NAKOS 2001b). Hinzu kommt, dass dreizehn Bundesländer auch Landesorganisationen von Selbsthilfezusammenschlüssen fördern. Das heißt zugleich, dass fünf Bundesländer keine Ressourcen bereitstellten. Im Bundesdurchschnitt ist das Fördervolumen für die Selbsthilfekontaktstellen 2001 – im Vergleich zum Jahr 1999 – leicht gesunken (ca. 4 %). Dieser Trend gilt aber nicht für die einzelnen Bundesländer. So hat ein Teil der Bundesländer die Mittel gekürzt, andere Länder haben das Fördervolumen erhöht.

Nach einer Erhebung der NAKOS von 1997 erhielten 60 % der Selbsthilfekontaktstellen in der Bundesrepublik Deutschland finanzielle Zuwendungen aus kommunalen Haushalten (vgl. NAKOS 1998). Der Umfang der kommunalen Förderung von Selbsthilfekontaktstellen variiert sehr stark und ist insgesamt unzureichend für die meisten Einrichtungen.

Eine wichtige Finanzierungsquelle für die gesundheitsbezogene Selbsthilfe und die Selbsthilfekontaktstellen wurde im Zuge der Gesundheitsreform 2000 mit der Formulierung einer Sollverpflichtung an die Krankenkassen im § 20, 4 SGB V eröffnet. Demnach sollen Krankenkassen Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen mit mindestens 1 DM pro Versichertem und Jahr finanziell unterstützen. Wie die Praxis der Selbsthilfeförderung zeigt, wird diese gesetzliche Vorgabe bislang nicht erfüllt. Die Förderung liegt erheblich unter dem vorgesehenen Betrag (vgl. dazu Kapitel B3.2.1.). Auch für die Förderung der Selbsthilfekontaktstellen durch die Krankenkassen gilt, dass das bisher erbrachte Fördervolumen weit unterhalb dessen liegt, was durch die neue gesetzliche Regelung gefordert wird.

Diese defizitäre Unterstützung liegt in verschiedenen Ursachen begründet: Der Wettbewerbsdruck der Kassenverbände hat zur Folge, dass Mittel zurückgehalten werden. Die Kommunikation zwischen Selbsthilfeorganisationen und Krankenkassenverwaltungen ist nur unzureichend entwickelt. Bislang ist ungeklärt, nach welchen Kriterien die Mittel vergeben werden und wie sie zwischen den verschiedenen Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen aufgeteilt werden sollen. Am weitesten ist die Entwicklung von Verfahrensweisen in Nordrhein-Westfalen gediehen, wo es konkrete Absprachen zwischen den Krankenkassenverbänden untereinander und mit den Selbsthilfezusammenschlüssen gibt.

Ein Problem zeichnet sich ab, wenn man die Ergebnisse der letzten NAKOS-Erhebung zur Bewilligung von Fördermitteln betrachtet. Immerhin 11 % der befragten Selbsthilfekontaktstellen gaben an, dass die Bewilligung von Fördermitteln durch die gesetzlichen Krankenkassen zu einer Reduzierung der Förderung durch öffentliche Mittel geführt habe (vgl. NAKOS 2002a). Hier deutet sich ein Konflikt bei der Förderung zwischen öffentlichen Geldgebern und Krankenkassen an, der zu Lasten der Selbsthilfekontaktstellen geht und dringend einer Klärung bedarf.

Die Voraussetzungen zur Entwicklung und fachlichen Stabilisierung der Arbeit von Selbsthilfekontaktstellen unterscheiden sich in den Bundesländern und Kommunen erheblich. Es gibt keine koordinierte und aufeinander abgestimmte Förderpolitik für die Selbsthilfe- und die Selbsthilfekontaktstellen – so das Resümee nach 20 Jahren Selbsthilfeförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Kaum eine Selbsthilfekontaktstelle entspricht der von den Modellprojekten und der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen empfohlenen personellen und sachlichen Ausstattung.

Seniorenbüros

Seniorenbüros sind zielgruppenbezogene Infrastruktureinrichtungen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, die insbesondere die Gruppe der Älteren ansprechen. Sie repräsentieren ein neues Modell offener Altenarbeit, das auf die Stärkung des Selbsthilfepotenzials und der Aktivierung älterer Menschen für bürgerschaftliches Engagement zielt. Dementsprechend liegen ihre zentralen Aufgaben in der Information, Beratung und Vermittlung von Seniorinnen und Senioren in bürger-

schaftliches Engagement, in der Unterstützung der Älteren bei der Gründung neuer Gruppen und Projekte sowie in der Förderung von bestehenden Gruppen und Vereinen bei der Erschließung neuer Tätigkeitsfelder für engagierte ältere Menschen. Nach Auskunft der „Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros“ (BaS), dem bundesweiten Zusammenschluss, gibt es mittlerweile über 160 Seniorenbüros, die sich allerdings in ihrem konkreten Aufgabenprofil, in den Trägerkonstellationen und in der Ressourcenausstattung unterscheiden.

Entstehung und Ziele

Die Entstehung und Verbreitung von Seniorenbüros ist ebenfalls durch ein Modellprogramm des Bundesministeriums für Familie und Senioren angeregt worden, das in den Jahren 1992 bis 1995 (erste Projektphase) und 1995 bis 1997 (zweite Projektphase) durchgeführt und wissenschaftlich begleitet wurde (vgl. Braun/Bischoff 1999, Braun/Claussen 1997, Claussen/ISAB-Institut 1996, ISAB-Institut 1997). Die Initiierung des Modellprojektes und die Gründung der Seniorenbüros steht im Zusammenhang mit demografischen Veränderungen und der Herausbildung des Alters als einer neuen Lebensphase. Die heutige Generation der Älteren kann – im Vergleich zu früheren Generationen – von einer höheren Lebenserwartung ausgehen. Der gesundheitliche Zustand der Älteren ist in der Regel stabiler, und sie verfügen über eine verbesserte finanzielle Absicherung und über ein höheres Bildungsniveau. Nach dem Ausscheiden aus dem Berufsleben und der Entlastung von familialen Verpflichtungen beginnt eine neue Lebensphase, die für viele Ältere 30 Jahre und länger dauert und die neuer Lebensinhalte und Sinnangebote bedarf. Die Seniorenbüros knüpfen an diesen Veränderungen in der Altersphase an und orientieren sich mit ihrer Zielsetzung der „Aktivierung“ am Leitbild des aktiven, kompetenten älteren Menschen, der sich mit seinem Erfahrungswissen und seinen vielfältigen Fähigkeiten und Qualifikationen einbringen und engagieren kann.

Mit diesem Modellprogramm ging es nicht darum, eine weitere Versorgungseinrichtung im Bereich der Altenarbeit und Altenhilfe zu schaffen, sondern mit den Seniorenbüros sollte ein neues Modell etabliert werden, das vor allem die Aktivität und die Förderung des Engagements von Älteren anregt und unterstützt. Zielsetzung war dabei, die Möglichkeiten zur Selbstorganisation und Selbsthilfe der Älteren zu stärken, ihnen Optionen zur gesellschaftlichen Teilhabe zu eröffnen und zu ihrer sozialen Integration beizutragen. Dies erfolgte auch mit Blick auf den gesellschaftlichen Nutzen, indem die Fähigkeiten und Qualifikationen der aktiven Älteren für ein soziales Engagement nutzbar gemacht und soziales Kapital geschaffen werden sollte.

Resultat der Modellförderung war auch die Gründung der „Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros“ (BaS) im Jahr 1995, in der Träger von Seniorenbüros zusammengeschlossen sind und die derzeit 77 Mitglieder hat. Die zentrale Aufgabe der BaS besteht in der Unterstützung der Arbeit der Seniorenbüros. Dies erfolgt durch die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustauschs der Seniorenbüros untereinander, durch die konzeptionelle Weiterentwicklung ihres Profils, durch die Initiierung und Koordination von Fortbildungsmaßnahmen und Fachtagungen für haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Seniorenbüros, durch die fachpolitische Vertretung der Seniorenbüros sowie durch die Entwicklung eigenständiger Projekte auf nationaler und europäischer Ebene, die auf die Engagementförderung älterer Menschen zielen (z.B. das Projekt „Europäisches Volontariat älterer Menschen“)[21].

Die Finanzierung der Geschäftsstelle mit derzeit eineinhalb Personalstellen erfolgt bislang durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Rahmen des Bundesaltenplans. Auf Grund der befristeten Finanzierung ist bisher keine dauerhafte Absicherung der Geschäftsstelle gegeben.

Aufgabenprofil und Personal

Im Verlauf der Arbeit der Seniorenbüros hat sich ein Aufgabenprofil mit fünf Schwerpunkten herausgebildet (vgl. zum Folgenden Braun/Emons 2000: 20):

- Information, Beratung und Vermittlung von Seniorinnen und Senioren, die sich bürgerschaftlich oder in Selbsthilfe engagieren wollen;
- Beratung und Unterstützung von bestehenden und neu gegründeten Gruppen und Projekten von und für Senioren;
- Zusammenarbeit mit Fachleuten aus Verwaltung, Politik, Verbänden, Seniorenorganisationen etc. zur Unterstützung des Engagements und der Selbsthilfe von älteren Menschen;
- Öffentlichkeitsarbeit sowie
- allgemeine Serviceleistungen für Senioren, z.T. in enger Zusammenarbeit mit der Kommune (z.B. Ausstellen von Seniorenpässen).

Die konkrete Ausgestaltung dieses Aufgabenprofils hängt ab von den jeweiligen Nutzerinnen und Nutzern des Seniorenbüros, von dessen Ausstattung mit finanziellen, personellen und räumlichen Ressourcen sowie von den lokalen Gegebenheiten und der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vor Ort.

Auch die Personalsituation in den Seniorenbüros gestaltet sich während der Modellprojektphase und bis heute andauernd sehr unterschiedlich. Das Spektrum reicht dabei von Seniorenbüros, die ausschließlich von bürgerschaftlich Engagierten getragen werden, bis hin zu Einrichtungen, die über mehrere festangestellte hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und eine unterschiedlich große Gruppe bürgerschaftlich Engagierter verfügen. Insbesondere Träger der Seniorenbüros in Ostdeutschland greifen bei der Personalausstattung auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnliche Instrumente des Zweiten Arbeitsmarktes zurück.

---

[21] Der Evaluationsbericht zu dem Modellprojekt kann bei der BaS abgerufen werden.

Die Erfahrungen des Modellprogramms haben allerdings gezeigt, dass hauptamtliches Personal notwendig ist, um die Kontinuität der Arbeit und regelmäßige Öffnungszeiten zu gewährleisten. Entsprechend wird empfohlen, die Aufgaben von Seniorenbüros von hauptamtlichen Mitarbeitern in enger Zusammenarbeit mit bürgerschaftlich engagierten Seniorinnen und Senioren zu erbringen (vgl. ISAB-Institut 1997). Für einen Zuständigkeitsbereich bis zu 100.000 Einwohnern in einer Stadt bzw. einem Kreis sollte ein Seniorenbüro mit je einer Vollzeitstelle für eine Fachkraft und für eine Verwaltungskraft ausgestattet sein. Für einen Zuständigkeitsbereich in Städten und Kreisen mit mehr als 100.000 Einwohner ergibt sich ein entsprechend höherer Personalbedarf. Die Erfahrungen mit der nunmehr zehnjährigen Praxis zeigen allerdings, dass die meisten Seniorenbüros mit einem Personalbestand unterhalb der empfohlenen Standards arbeiten und dass die Personalsituation für viele Einrichtungen unzureichend ist.

Nutzergruppen von Seniorenbüros

Die Seniorenbüros wenden sich an drei Adressatengruppen: Seniorinnen und Senioren als Einzelpersonen, die mit 71 % die größte Nutzergruppe sind; Gruppen und Initiativen sowie Fachleute aus Verbänden, Verwaltung und Politik (vgl. Braun/Emons 2000: 17). Entsprechend der Zusammensetzung der Gruppe der Älteren werden auch die Seniorenbüros wesentlich stärker von Frauen (68 %) als von Männern (32 %) in Anspruch genommen. Die Ausrichtung der Seniorenbüros auf die Zielgruppe der aktiven Seniorinnen und Senioren wird deutlich, wenn man die Nutzer unter demografischen Gesichtspunkten betrachtet: 59 % sind Personen im Alter zwischen 60 und 74 Jahren, 12 % sind 75 Jahre und älter und 29 % sind unter 60 Jahre (vgl. Braun/Emons 2000). Bei der Gruppe der unter 60-Jährigen sind Personen, die vorzeitig aus dem Beruf ausgeschieden sind (Vorruheständler u.a.), stark vertreten.

Die Seniorenbüros sprechen dabei vor allem Seniorinnen und Senioren an, die bislang nicht durch anderweitige Ansätze der Altenarbeit erreicht werden und die bisher nicht engagiert sind.

Interessant sind auch die Daten zu den Anliegen, mit denen die Nutzer sich an ein Seniorenbüro wandten: 65 % wünschten Informationen über die Möglichkeiten der Teilnahme an Kursen und Veranstaltungen und 45 % der Befragten suchten Beratung, um sich bürgerschaftlich zu engagieren (vgl. Braun/Emons 2000). Dies macht deutlich, dass der Wunsch nach einem bürgerschaftlichen Engagement zwar ein wichtiges, aber offensichtlich nicht das häufigste Anliegen für den Kontakt zu einem Seniorenbüro ist. Die Förderung und Vermittlung in ein bürgerschaftliches Engagement ist demnach eine wichtige Aufgabe der Seniorenbüros. Darüber hinaus werden sie aber auch in Anspruch genommen als Informations- und Beratungseinrichtungen für altersspezifische Anliegen und sind auch Orte geselliger und freizeitbezogener Aktivitäten für die Zielgruppe der Älteren. Bei den Gruppen und Projekten, mit denen die Seniorenbüros zusammenarbeiten und die zum Teil auch im Rahmen der Seniorenbüros gegründet werden, überwiegen Interessengruppen, in denen ältere Menschen gemeinsam kulturelle und gesellige Aktivitäten (Wandergruppen, Gesprächskreise etc.) wahrnehmen. Mit ihrer doppelten Aufgabe von Engagementförderung und Unterstützung bei selbstorganisierten gemeinsamen Aktivitäten der Älteren sind die Seniorenbüros zu unverzichtbaren lokalen Einrichtungen geworden. Mit diesem besonderen zielgruppenbezogenen Aufgabenprofil unterscheiden sie sich aber auch von Selbsthilfekontaktstellen und – wie im Folgenden gezeigt wird – von Freiwilligenagenturen. Diese Unterschiede müssen bei Fragen und Entscheidungen eines Ausbaus einer lokalen Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement berücksichtigt werden und erfordern differenzierte, aber vernetzte Angebote.

Trägerschaft und Finanzierung

Die bestehenden Seniorenbüros basieren auf unterschiedlichen Trägerschaften, die sich entsprechend der lokalen Gegebenheiten herausgebildet haben: kommunale Träger (Städte oder Landkreise), Wohlfahrtsverbände und Kirchen, freie Träger (Verein oder andere Organisationen) und Trägerverbünde. Für eine erfolgreiche Arbeit der Seniorenbüros ist es wichtig, dass sie als eigenständige Einrichtungen tätig und erkennbar sind. Dies ist sowohl für die Offenheit gegenüber den potenziellen Nutzerinnen und Nutzern als auch für die Entwicklung eines eigenständigen Aufgabenprofils von zentraler Bedeutung.

Betrachtet man die Finanzierungsgrundlagen von Seniorenbüros, so findet man eine ähnliche Heterogenität wie bei den Trägerschaften. Grundsätzlich ist die Kommune für die Regelfinanzierung von Einrichtungen im Bereich der offenen Altenarbeit zuständig. Fördergrundlage ist die Regelung im § 75 des BSHG, nach dem die gesellschaftliche Beteiligung älterer Menschen gefördert werden sollte. Daraus lässt sich allerdings kein Rechtsanspruch auf eine institutionelle Förderung von Seniorenbüros ableiten. Angesichts der schwierigen Haushaltslage in den Kommunen haben sich bei den Seniorenbüros finanzielle Fördermodelle herausgebildet, an denen die Kommunen, die Länder, die Wohlfahrtsverbände und sonstige Initiativen und Vereine beteiligt sind. Hinzu kommen Eigenmittel der Seniorenbüros durch eingeworbene Sponsoringmittel und durch eigenwirtschaftliche Aktivitäten (Teilnahmegebühren für Seminare, Erlöse aus dem Verkauf von Dienstleistungen u.a.). Insbesondere in Ostdeutschland spielen Mittel des Arbeitsamtes in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnlichen Instrumenten des Zweiten Arbeitsmarktes eine große Rolle. Dabei lässt sich eine Tendenz beobachten, dass die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht nur in der Anfangsphase als Anschubfinanzierung eingesetzt werden, sondern zu einem dauerhaften Bestandteil der Personalkosten werden.

Für die Seniorenbüros spielt die Finanzierung durch die Kommunen eine besondere Rolle, und sie sind – im Vergleich zu Selbsthilfekontaktstellen und Freiwilligenagenturen – die Infrastruktureinrichtungen, die am stärksten durch kommunale Mittel finanziert werden (vgl. Braun/Bischoff/Gensicke 2001: 106). Bereits in der ersten Modellprojektphase (1992 bis 1995) stellte sich

heraus, dass Seniorenbüros in kommunaler und in verbandlicher Trägerschaft über die meisten Ressourcen verfügen. Sie konnten häufig Räumlichkeiten und sonstige Ressourcen des Trägers nutzen (vgl. Braun/Claussen 1997: 45ff.). Auch für die weitere Förderung nach Auslaufen des Modellprogramms erwies sich die Beteiligung der Kommune an der Trägerschaft für viele Seniorenbüros als Vorteil. Wenn die Modellphase erfolgreich verlief, stellte sich nicht mehr die Frage nach der Aufnahme in die Regelförderung, sondern es ging dann vielmehr nur noch um den Umfang der bereitgestellten finanziellen Mittel und sonstigen Ressourcen. Problematisch gestaltet sich insbesondere die Situation für Seniorenbüros in freier Trägerschaft, die nicht auf die Unterstützung durch ressourcenstarke Verbände zurückgreifen können und die auch nicht als zentraler Ansprechpartner der Kommunen wahrgenommen werden. Auch viele Seniorenbüros in Ostdeutschland befinden sich infolge der Abhängigkeit von Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit in einer prekären Situation. Bei einem Wegfall dieser Mittel ist die Arbeit der Seniorenbüros gefährdet. Hinzu kommt das Problem einer hohen Fluktuation des Personals auf Grund des Einsatzes von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, so dass eine kontinuierliche Arbeit nur eingeschränkt möglich ist.

Freiwilligenagenturen

Freiwilligenagenturen, Freiwilligenzentren und Ehrenamtsbörsen sind relativ junge Einrichtungen, die sich vor allem als Brücke zwischen engagementbereiten Bürgerinnen und Bürgern und gemeinnützigen Organisationen verstehen, die mit Freiwilligen zusammenarbeiten. Sie umwerben die Engagementbereitschaft und bieten Interessierten eine breite Auswahl individueller Engagementmöglichkeiten unterschiedlicher Art und Intensität an. Einrichtungen dieses Organisationsmodells arbeiten zumeist spartenübergreifend in den Bereichen Kultur, Ökologie, Sport, Politik sowie im Gesundheits- und Sozialbereich. Im Unterschied zu Seniorenbüros und den Selbsthilfekontaktstellen beziehen sich Freiwilligenagenturen nicht auf bestimmte Altersgruppen bzw. Engagementfelder, sondern wenden sich an alle Bevölkerungsgruppen. In ihrer Informations- und Beratungsarbeit geht es den Freiwilligenagenturen darum, eine möglichst genaue institutionelle Passung zwischen den individuellen Interessen, Motiven und Möglichkeiten der Freiwilligen und den Anforderungen und Erwartungen der Organisationen herzustellen. Deshalb ist neben der Beratung, Information und Vermittlung von Freiwilligen auch die Beratung von Organisationen hinsichtlich eines modernen Freiwilligenmanagements eine zentrale Aufgabe der Agenturen. Darüber hinaus setzen sich Freiwilligenagenturen für die Verbesserung der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements ein, indem sie eine intensive Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit betreiben.

Entstehungshintergrund und Verbreitung

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre haben sich in der Bundesrepublik Deutschland verstärkt neue Einrichtungen gegründet, denen es um die Förderung bürgerschaftlichen Engagements geht. Unter Bezeichnungen wie Freiwilligenagenturen, Freiwilligenzentren, Ehrenamtsbörsen, Freiwilligen-Büros u.Ä. entstanden Vermittlungsstellen, die sich zunächst insbesondere an so genannte „neue Freiwillige“ richteten, für die traditionelle und herkömmliche Formen des Engagements nicht attraktiv waren und denen neue Zugänge und Engagementfelder eröffnet werden sollten. Die Entstehung und der Gründungsboom von Freiwilligenagenturen u.Ä. Organisationsformen steht in engem Zusammenhang mit den grundlegenden Veränderungen im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, die sich insbesondere am diagnostizierten „Strukturwandel des Ehrenamts“ (Olk 1989) festmachen lassen (vgl. dazu Kapitel A3). Freiwilligenagenturen reagieren auf diese Veränderungen und versuchen, neue Wege der Engagementförderung zu beschreiten, Menschen, die an einem Engagement interessiert sind, neue Zugänge zu eröffnen und Organisationen bei der Gewinnung und Kooperation mit Engagierten zu beraten und zu unterstützen (vgl. Jakob/Janning 2001: 487f.).

Angeregt und gefördert wurde der Aufbau von Freiwilligenagenturen durch Beispiele und Vorbilder anderer Länder, in denen es z.T. eine langjährige Tradition der Engagementförderung gibt. Besonderen Einfluss auf die Bundesrepublik Deutschland hatte dabei das niederländische Modell der „Vrijwilligerscentralen“ (vgl. Janning 1995).

Mittlerweile existieren in der Bundesrepublik Deutschland etwa 180 Freiwilligenagenturen und vergleichbare Einrichtungen, die sich jedoch in ganz unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden und mit unterschiedlichen konzeptionellen Schwerpunktsetzungen arbeiten. Diese hohe Zahl deutet allerdings keineswegs auf eine stabile und verlässliche Infrastruktur der Engagementförderung hin, sondern verweist vielmehr auf die ausgeprägte Dynamik von Neugründungen und Schließungen von Einrichtungen (vgl. Ebert 2002). Der Status der meisten Freiwilligenagenturen ist – im Vergleich mit den Selbsthilfekontaktstellen und Seniorenbüros – noch weniger gesichert. Die finanziellen und institutionellen Rahmenbedingungen vieler Agenturen sind problematisch.

Aufgaben- und Leistungsprofil

Allein die Vielfalt der Begriffe für Infrastruktureinrichtungen verweist darauf, dass es bislang noch nicht gelungen ist, ein klares und einheitliches, fachlich begründetes Profil dieses Organisationsmodells durchzusetzen, das – wie etwa bei den Selbsthilfekontaktstellen und den Seniorenbüros – konzeptionelle Zielsetzungen, Aufgaben und Qualitätsstandards beschreibt. Während sich einige dieser Einrichtungen, insbesondere die „Ehrenamtsbörsen“, als reine Vermittlungsgagenturen verstehen, hat ein Teil der Freiwilligenzentren und -agenturen ein erweitertes Aufgabenverständnis entwickelt, das auch Beratungsfunktionen bei Organisationen, Vernetzungsaufgaben sowie Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit einschließt.

Als Ergebnis fachlicher Diskussionen und unterstützt durch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa), den bundesweiten Zusammenschluss der lokalen Agenturen, gewinnt ein konzeptionelles Leit-

bild an Kontur, an dem sich immer mehr Freiwilligenagenturen orientieren[22]. Demnach bieten Freiwilligenagenturen – mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen – folgende konkrete Dienstleistungen; sie

– informieren, beraten und vermitteln Bürgerinnen und Bürger, die an einem Engagement interessiert sind,

– halten für bürgerschaftlich Engagierte Qualifizierungsangebote bereit,

– sorgen für Qualitätsentwicklung, indem sie Organisationen bei der Entwicklung von engagementfreundlichen Rahmenbedingungen beraten und unterstützen,

– fördern kommunale Vernetzung und ermöglichen neue Formen des freiwilligen Engagements und der gesellschaftlichen Teilhabe,

– betreiben gezielte Öffentlichkeits- und politische Lobbyarbeit und fördern damit eine neue Kultur des freiwilligen Engagements.

Freiwilligenagenturen leisten damit einen wichtigen Beitrag zur praktischen Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass dieses Leitbild zur Zeit noch nicht der Realität und dem Alltag in allen Freiwilligenagenturen entspricht. Einige, insbesondere die bereits etablierten Einrichtungen – wie z.B. die Agenturen in Bremen, Berlin, München und Kassel, aber auch jüngere Agenturen wie die in Halle/S. – kommen in ihrer Arbeit diesem Leitbild bereits sehr nahe, während andere sich noch in der Phase des Aufbaus und der Orientierung befinden. Der Status der Profilentwicklung hängt dabei unmittelbar mit der erst kurzen Entwicklungsgeschichte und den schwierigen Bestandsbedingungen der Freiwilligenagenturen zusammen: Nur sechs Agenturen in der Bundesrepublik Deutschland sind älter als fünf Jahre.

Nutzergruppen

Freiwilligenagenturen beziehen sich in ihrer Arbeit sowohl auf Bürgerinnen und Bürger, die sich freiwillig engagieren wollen, als auch auf Einrichtungen und Organisationen, die mit Freiwilligen arbeiten oder in Zukunft arbeiten wollen. Aus der Konzeption und Zielsetzung der Agenturen resultieren weitere Adressaten und Kooperationspartner wie insbesondere Fachleute aus Verbänden, Einrichtungen, Organisationen und Verwaltungen sowie Politik- und Medienvertreter.

Freiwilligenagenturen richten ihre Angebote grundsätzlich an alle Bevölkerungs- und Altersgruppen. Die größte Aufmerksamkeit richtet sich in der fachpolitischen Diskussion meist auf die „Vermittlungsquote“. Dabei wird häufig vernachlässigt, dass diesem „messbaren“ Erfolg eine intensive Informations- und Beratungsarbeit vorausgeht, die in die Beurteilung von Erfolg und Qualität der Arbeit einbezogen werden muss. Die „Vermittlungsquote“ variiert entsprechend Alter, Größe, Personal, Ressourcen und Tätigkeitsprofil der einzelnen Freiwilligenagentur zwischen vier und 420 Vermittlungen im Jahr (vgl. Ebert 2002). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch der Abschlussbericht des Modellverbundes Freiwilligen-Zentren des Deutschen Caritasverbandes (vgl. Baldas u.a. 2001). Hier wird darüber hinaus festgestellt, dass 70 % der „Vermittelten“ vor der Vermittlung durch das Freiwilligen-Zentrum noch nicht bzw. nicht mehr freiwillig engagiert waren.

Das Nutzerprofil von Freiwilligenagenturen ist von einem ungleichen Geschlechterverhältnis geprägt. Die Angebote werden mit etwa 70 % deutlich häufiger von Frauen als von Männern (30 %) in Anspruch genommen. Dieser Befund wird durch alle vorliegenden Studien bestätigt. In Ostdeutschland sind deutlich mehr Arbeitslose unter den Nutzern der Freiwilligenagenturen als in Westdeutschland.

Bei der Altersverteilung gibt es einen Schwerpunkt in der Gruppe der 30- bis 65-Jährigen, die etwa zwei Drittel der Nutzerschaft ausmacht (vgl. Ebert 2002). Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 30 Jahre sowie die Generation der über 65-Jährigen (jeweils ca. 15 %) werden von den Angeboten der Freiwilligenagenturen bislang seltener erreicht. Offensichtlich erfordert insbesondere die Engagementförderung von Jugendlichen besondere zielgruppenspezifische Projekte, die auf die Interessen und Bedürfnisse der Jugendlichen zugeschnitten sind. Einige Agenturen haben dafür bereits spezifische Ansätze entwickelt.

Trägerschaft

Die derzeitige Landschaft der Freiwilligenagenturen ist von verschiedensten Trägermodellen geprägt. Nach den Angaben der jüngsten Untersuchung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen tritt am häufigsten ein einzelner Wohlfahrtsverband als Träger von Freiwilligenagenturen auf (ca. 37 %)[23]. Etwa ein Viertel der Einrichtungen (27 %) wird von einem eigenständigen, z.T. eigens für diesen Zweck gegründeten Verein getragen. Jeweils ca. 14 % stehen in Trägerschaft von Trägerverbünden sowie der Kommune. Andere Trägerschaften – gewerbliche Träger, Stiftungen, Kirchenkreise o.Ä. – stellen Ausnahmen dar. Die Trägermodelle „Wohlfahrtsverband“ und „eigenständiger Verein“ sind demzufolge gegenwärtig die dominierenden Trägervarianten. Besonders engagiert zeigt sich dabei der Caritasverband, der mit dem Modellverbund Freiwilligen-Zentren am häufigsten als alleiniger Träger vertreten ist. Auch der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband und das Diakonische Werk sind häufig bereits in diesem Feld aktiv. Die Wohlfahrtsverbände treten jedoch nicht nur als „Einzelträger“ dieser Einrichtungen auf, sondern sind meist auch an den unterschiedlichen Trägerverbünden bzw. eigens gegründeten Trägervereinen beteiligt.

---

[22] Dieses Leitbild von Freiwilligenagenturen wird inzwischen in zahlreichen Veröffentlichungen und Beiträgen vertreten (vgl. u.a. Stiftung Mitarbeit/Bundesarbeitsgemeinschaft Freiwilligenagenturen 1997, 1999, Schaaf-Derichs 1999, Ebert/Olk 2000, Ebert/Hesse 2002, Ebert/Janning 2001, Jakob/Janning 2000, Jakob/Janning 2001).

[23] Der Abschlussbericht der bagfa-Studie wird Mitte 2002 vorliegen. Erste Ergebnisse und Überblicksdaten konnten für das Gutachten der Enquete-Kommission „Freiwilligenagenturen: Profile, Erfolgskriterien, Probleme“ genutzt werden (vgl. Ebert 2002).

Offensichtlich haben die Wohlfahrtsverbände die Idee der Freiwilligenagenturen für sich als neue Möglichkeit zur Gewinnung freiwilliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkannt. Die Anbindung an und die Zuarbeit für einen einzelnen Verband unterliegt aber immer auch der Gefahr, dass die Freiwilligenagenturen damit auf die Position des Dienstleisters für einen Verband und als Einrichtung zur Beschaffung des innerverbandlich benötigten ehrenamtlichen Personals reduziert werden (vgl. Ebert/Janning 2001). Aus fachpolitischer Perspektive spricht daher einiges für eine verbandsunabhängige und ressortübergreifende Arbeit (vgl. Jakob/Janning 2001, Ebert/Janning 2001, ISAB 2001). Dafür werden gegenwärtig vor allem solche Trägermodelle als besonders günstig verhandelt, an denen verschiedene Organisationen (etablierte Verbände, aber auch kleine Vereine aus den unterschiedlichen Engagementbereichen) und die jeweilige Kommune beteiligt sind. Allerdings bergen solche Trägerverbünde auch die Gefahr der Verantwortungsdiffusion in sich. Entscheidender als die Frage, wer konkret Träger von Freiwilligenagenturen sein sollte – Wohlfahrtsverband, Kommune, unabhängiger Verein oder Trägerverbund –, ist die konzeptionelle Orientierung des Trägers. Ähnlich wie bei den Selbsthilfekontaktstellen scheint es angeraten, unabhängig von der Art des Trägers darauf hin zu arbeiten, dass der Arbeit ein breites inhaltlich-fachliches Profil zugrunde gelegt wird, das alle Engagementbereiche und -formen einschließt und sich auf sämtliche Organisationen und Einrichtungen bezieht, in denen bürgerschaftliches Engagement Platz findet.

Personal- und Finanzsituation

Die Personalausstattung in den bestehenden Freiwilligenagenturen gestaltet sich sehr unterschiedlich und reicht von – allerdings wenigen – Agenturen, die ausschließlich mit bürgerschaftlich Engagierten arbeiten, bis hin zu Einrichtungen, die mit ein bis drei hauptamtlichen Kräften besetzt sind. Diese Heterogenität spiegelt sich in der Finanzierungsstruktur der Agenturen. Die Spannbreite des verfügbaren Jahresbudgets reicht von 0 Euro bis zu 200.000 Euro (vgl. Ebert 2002). Dahinter stehen sowohl Einrichtungen, die ausschließlich auf ehrenamtlicher Basis tätig sind als auch mit professionellem Personal arbeitende Freiwilligenagenturen, die sich durch ergänzende Projekte z.T. auch über ihre Kernaufgaben hinausgehend auf einzelne Zielgruppen und Teilbereiche (z.B. Jugend oder corporate volunteering) spezialisiert haben.

Die Zusammensetzung der Jahreshaushalte basiert in der Regel auf komplexen Mischfinanzierungen. Dabei nehmen – je nach örtlicher Gegebenheit – kommunale Mittel, gefolgt von Landesmitteln und Mitteln der Arbeitsförderung (ABM, SAM, BSHG) eine zentrale Position in den Haushalten der Agenturen ein. Bei den bestehenden Einrichtungen gibt es weder Vollfinanzierungen durch einen einzelnen Geldgeber noch institutionelle Förderungen (vgl. Ebert 2002, Braun/Bischoff/Gensicke 2001). Vielmehr stellen jährlich neu zu beantragende, ungesicherte Projektfinanzierungen durch unterschiedliche und z.T. nicht kooperierende Mittelgeber die Realität bei der Mehrheit der Freiwilligenagenturen dar.

Besonders dramatisch stellt sich die Situation der Freiwilligenagenturen in Ostdeutschland dar: Ein Teil der Einrichtungen arbeitet ausschließlich auf Basis jährlich wechselnder und wenig qualifizierter Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Mittelfristige Projektvorhaben oder gar die gezielte Zusammenarbeit und Beratung von gemeinnützigen Organisationen können unter diesen Voraussetzungen kaum verwirklicht werden.

Neben der unsicheren Finanzierungslage erweisen sich die gegenwärtigen gesetzlichen Gemeinnützigkeitsregelungen als ein gravierendes Problem für viele Freiwilligenagenturen, die im Rahmen ihrer Mischfinanzierung auf Spenden angewiesen sind. Zahlreichen Einrichtungen wurde wegen der Nichterfüllung des Unmittelbarkeitsgebotes der Abgabenordnung (§ 57 AO) die Anerkennung der besonderen Förderungswürdigkeit verweigert. Damit sind sie nicht berechtigt, für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements steuerlich wirksame Spendenquittungen auszustellen. Für die Freiwilligenagenturen in Trägerschaft von Wohlfahrtsverbänden ist dies bislang kein Problem, da sie über ihren Träger als besonders förderungswürdig anerkannt sind. Problematisch erweist sich die bestehende Gesetzgebung für die eigenständigen Freiwilligenagenturen, die von einem Verein getragen werden. Ihnen bleiben damit wichtige Finanzierungsquellen versperrt.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

▲ *Ausbau der lokalen Infrastruktur zur Engagementförderung durch kooperative Konzepte*

Eine zentrale Frage bei der Weiterentwicklung einer engagementfördernden Infrastruktur richtet sich auf die Form ihrer Institutionalisierung. Dabei stehen sich in der aktuellen Diskussion zwei unterschiedliche Positionen gegenüber:

- Auf der einen Seite wird angesichts unterschiedlicher Konzeptionen, Arbeitsschwerpunkte und Zielgruppen für die Eigenständigkeit von Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen sowie anderer engagementfördernder Einrichtungen plädiert. Diese Position wird insbesondere von den Einrichtungen selbst und ihren Dachverbänden vertreten (vgl. Protokoll der Anhörung der Enquete-Kommission zum Thema „Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements“ am 12. Mai 2001).
- Auf der anderen Seite wird in Anbetracht der finanziellen Situation in den kommunalen Haushalten und der bestehenden Parallelstrukturen eine stärkere Verknüpfung der unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen und der Aufbau integrierter Einrichtungen als „Büro für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe“ vorgeschlagen (vgl. Braun/Bischoff/Gensicke 2001). Diese Einrichtungen sollen die Bereichs- und Zielgruppenorientierungen der verschiedenen Einrichtungsarten überwinden und eine übergreifende Engagement- und Selbsthilfeförderung betreiben.

Die bisherige relativ unverbundene Entwicklung der unterschiedlichen Säulen dieser Infrastruktur erzeugt erheb-

lichen politischen Klärungs- und Handlungsbedarf. Die Parallelität von Angeboten hat in einigen Kommunen zu Angebotslücken, in anderen zu einer intransparenten Vielfalt geführt. Darüber hinaus ist unübersehbar, dass eine flächendeckende Ausbreitung sämtlicher Infrastruktursäulen weder möglich noch fachlich geboten ist.

Die Enquete-Kommission vertritt vor diesem Hintergrund folgende Positionen:

Die Entwicklung einer effektiven engagementfördernden Infrastruktur muss sich auf die konkreten Erfordernisse sowie strukturellen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Kommunen beziehen. Insofern kann es keine angemessenen Einheitskonzepte geben, nach denen in allen bundesdeutschen Kommunen in gleicher Weise eine erfolgreiche Politik der Engagementförderung betrieben werden könnte. Infrastruktureinrichtungen sind in jedem Falle wichtige Kristallisationspunkte der Engagementförderung, die es zu fördern gilt. Ob aber in jeder Kommune eine Selbsthilfekontaktstelle, ein Seniorenbüro und eine Freiwilligenagentur notwendig und sinnvoll sind, sollte den Planungs- und Aushandlungsprozessen der kommunalen Akteure vorbehalten bleiben. Dieser Vorrang der kommunalen Entscheidungsfindung darf allerdings nicht als Vorwand für Untätigkeit missbraucht werden. Engagementförderung benötigt eine nachhaltige Infrastruktur. Wie und in welcher Form sie verankert wird, hängt unter anderem auch mit der Gemeindegröße und bestehenden Regionalisierungskonzepten zusammen. Dabei sollte nicht die Orientierung an einer umfassenden Flächendeckung, sondern vielmehr der Bezug auf die konkreten Bedingungen und Bedürfnisse in den Kommunen als handlungsleitendes Kriterium gelten. Auch hier ist der Begriff der institutionellen Passung angemessen, hier als Passung zwischen den Bedingungen des lokalen Umfelds und der anzustrebenden Größe lokaler Einrichtungen verstanden. Insofern steht der Auf- und Ausbau einer Infrastruktur zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements vor der Aufgabe einer genauen Analyse und Bewertung der Möglichkeiten und Bedingungen für freiwilliges Engagement vor Ort, deren Ergebnisse eine Grundlage für die jeweiligen Entscheidungsprozesse liefern können.

So kann es – z.B. in Großstädten – auch weiterhin durchaus sinnvoll und geboten sein, dass verschiedene Infrastruktureinrichtungen nebeneinander und getrennt voneinander existieren. In diesem Falle wäre über tragfähige Konzepte der Kooperation und Vernetzung nachzudenken. In kleineren Städten und ländlichen Gebieten stellt sich allerdings die Frage, ob – auch angesichts der verfügbaren Ressourcen – die unterschiedlichen Leistungsprofile nicht näher aneinander heranrücken müssen. So ist es denkbar, dass Selbsthilfekontaktstelle, Seniorenbüro und Freiwilligenagentur unter einem gemeinsamen Dach arbeiten und gemeinsam räumliche, materielle und technische Ressourcen nutzen. Für diesen Fall ist es aber entscheidend, dass die unterschiedlichen konzeptionellen Profile erhalten bleiben und personell wie strukturell abgesichert werden. Die verschiedenen Infrastruktureinrichtungen sprechen unterschiedliche Zielgruppen an und haben – neben gemeinsamen Aufgaben – auch unterschiedliche Anforderungen zu erfüllen, die unterschiedliche Kompetenzen und Wissensbestände der professionellen Fachkräfte in den Einrichtungen erfordern. Ein Bürger auf der Suche nach einer Selbsthilfegruppe, in der er gemeinsam mit anderen die Folgen eines gesundheitlichen Problems bearbeiten kann, muss in einer Infrastruktureinrichtung einen Berater bzw. eine Beraterin vorfinden, die sich zum Thema Selbsthilfe auskennt, die die lokale und regionale Situation kennt und fachkundig beraten und informieren kann. Darüber hinaus braucht sie Kompetenzen in der Beratung und Begleitung von Selbsthilfegruppen mit ihren spezifischen Problemen. Eine solche Tätigkeit erfordert ein anderes Qualifikationsprofil und andere Kenntnisse als die Beratung von Organisationen wie Wohlfahrts- oder Kulturverbänden zu Fragen der Gewinnung und Zusammenarbeit mit bürgerschaftlich Engagierten, die eine Kernaufgabe einer Freiwilligenagentur ist. Und wiederum andere Anforderungen stellen sich in der Arbeit mit Seniorinnen und Senioren in einem Seniorenbüro.

Auch wenn die verschiedenen Infrstruktureinrichtungen unter einem Dach untergebracht werden, ist es daher (siehe oben) notwendig, dass ihre unterschiedlichen konzeptionellen Profile erhalten und auch gegenüber den Nutzern erkennbar bleiben. Sofern also eine stärkere Verzahnung der verschiedenen Angebote sinnvoll ist, sollte kooperativen Konzepten, die die verschiedenen fachlichen Profile erhalten, der Vorzug gegeben werden gegenüber integrierten Ansätzen, die – wie etwa im Modell „Büro für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe“ – die fachlichen Konturen verwischen.

▲ *Kooperation von Kommunen, Ländern und Bund bei der Finanzierung einer Infrastruktur zur Engagementförderung*

Die Enquete-Kommission empfiehlt, ein Modellprogramm zur Förderung von Freiwilligenagenturen durch den Bund aufzulegen. Auf diesem Wege ist eine Verstetigung der Einrichtungslandschaft und eine fachliche Weiterentwicklung und Profilschärfung zu erwarten. Um den Ertrag eines solchen Programms zu sichern, ist eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluation erforderlich. Die bereits erfolgreich durchgeführten Programme im Bereich der Selbsthilfekontaktstellen sowie der Seniorenbüros können hier als Orientierung dienen. Die Erfahrungen mit diesen Modellprojekten zeigen darüber hinaus, dass auf diesem Wege eine Verstetigung der Agenturlandschaft – also strukturbildende Effekte – und eine weitere inhaltlich-fachliche Profilschärfung erzielt werden kann. Bei der Ausgestaltung dieses Programms sollte darauf geachtet werden, dass bereits frühzeitig relevante Partner der Freiwilligenagenturen sowie mögliche Ko-Finanzierer, die auch nach einem Auslaufen des Programms Finanzierungsanteile übernehmen, einbezogen werden.

Gemeinsam ist allen hier beschriebenen Infrastruktureinrichtungen eine unzureichende und ungesicherte finanzielle Situation, die sich auf die Personalausstattung und auf die gesamte Arbeit auswirkt. Dies liegt in den knappen finanziellen Ressourcen der Kommunen begründet. Dieser Tatbestand zeigt aber auch, dass sich die lokale Förderung der Infrastruktur für bürgerschaftliches Engage-

ment in einem ungewissen Stadium befindet und noch längst keine Selbstverständlichkeit ist. Der Aufbau einer lokalen Infrastruktur für Bürgerengagement lässt sich auf Dauer nicht ohne eine öffentliche Grundfinanzierung bewältigen. Die Kommunen sind damit allein ebenso überfordert wie die Länder; erst als Gemeinschaftsaufgabe aller föderalen Ebenen kann die Förderung lokaler Infrastruktureinrichtungen auf sicheren Füßen stehen.

▲ *Mischfinanzierungen*

Langfristig müssen sich die Einrichtungen auf flexible Modelle der Mischfinanzierung einstellen. Bund, Länder und Kommunen sollten dabei stabile Anteilsfinanzierungen als Basis einer dauerhaften Arbeit absichern. Diese Basis muss jedoch durch die kreative Erwirtschaftung eigener Mittel ergänzt werden. Eine zentrale Rolle kann dabei die Akquisition zusätzlicher, auch zeitlich befristeter Projekte spielen, über die finanzielle und personelle Ressourcen gewonnen und neue Tätigkeitsschwerpunkte entwickelt werden können. Für die öffentliche Förderung kommt es darauf an, den Agenturen einerseits durch einen stabilen Finanzierungsanteil eine mittelfristig sichere Arbeitsgrundlage zu garantieren, andererseits flexibel genug zu sein, um auf neue Entwicklungen reagieren und innovative Projekte einzelner Agenturen auch finanziell honorieren zu können. Mischfinanzierung bezieht sich so nicht nur auf die Quellen der Finanzierung (öffentliche Geldmittel, private Zuschüsse, Eigenmittel), sondern auch auf die Arten der Unterstützung (institutionelle Förderung und Projektförderung).

▲ *Unterstützung der Dachorganisationen*

Für die weitere Entwicklung und Stabilisierung einer engagementfördernden Infrastruktur ist die Arbeit der bestehenden Dachorganisationen und bundesweiten Zusammenschlüsse (DAG SH, NAKOS, BaS, bagfa u.a.) von zentraler Bedeutung. Hier werden Diskussionen über fachliches Selbstverständnis, konzeptionelles Profil, Zielsetzungen und Qualitätsstandards geführt und forciert. Die Dachorganisationen sind darüber hinaus die zentralen Instrumente der Interessenvertretung der Einrichtungen und Lobby-Instanz für bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfe gegenüber Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung. Ihre Arbeit sollte über eine stabile Finanzierungsbasis vom Bund dauerhaft abgesichert werden.

▲ *Partizipation an politischen Entscheidungen, die die Selbsthilfe und das Engagement betreffen*

Für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen von Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen geht es nicht nur um eine Sicherung ihrer finanziellen Ressourcen, sondern auch darum, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Einrichtungen Mitspracherechte erhalten bei allen Angelegenheiten, die das bürgerschaftliche Engagement und die Selbsthilfe betreffen. Im Rahmen der Öffnung von Institutionen für bürgerschaftliches Engagement können lokale Infrastruktureinrichtungen eine wichtige Rolle spielen. Dies betrifft sowohl die Mitsprache und das Angehörtwerden bei politischen Entscheidungsprozessen auf den unterschiedlichen Ebenen von Kommunen, Ländern und Bund als auch bei Entscheidungen, die in Institutionen wie den Krankenkassen, in Verbänden und Verwaltungen getroffen werden.

▲ *Anerkennung des Gemeinnützigkeitsstatus*

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Anerkennung von Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen und anderen engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen im Rahmen des Gemeinnützigkeitsrechts. Eine ausdrückliche Benennung dieser Einrichtungen in der Abgabenordnung wäre sinnvoll (vgl. dazu Kapitel C3.1.). Auf diese Weise wird es den Einrichtungen – unabhängig von der jeweiligen Trägerkonstruktion – möglich, Spendengelder einzuwerben und dafür steuerlich wirksame Spendenquittungen auszustellen.

II. Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen

1. Politisches Engagement

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Zur besonderen Bedeutung des politischen Engagements

Sich politisch zu engagieren, gehört nach klassischem Politikverständnis zu den zentralen Aufgaben eines „guten Bürgers“. Heute allerdings ist politische Beteiligung quantitativ weniger verbreitet als gesellschaftliches und soziales Engagement, wie die Zahlen des Freiwilligensurveys von 1999 belegen. Der Bereich Politik und politische Interessenvertretung findet sich mit 3 % erst an neunter Stelle unter allen Engagementbereichen. Diese Zahl erfasst jedoch nicht alle Formen politischen Engagements, sondern vor allem die bürgerschaftlich Engagierten in Wahlämtern, Verbänden und Parteien, d.h. die konventionellen Formen im klassischen politischen Ehrenamt (Rosenbladt 2000: 86). Aber auch die größere Zahl der politisch Engagierten, die ihr Engagement außerhalb des etablierten und formalisierten Politikbetriebs, z.B. in unkonventionellen Formen wie durch politischen Protest oder Interessenvertretung sowie in Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen, zum Ausdruck bringen, gestalten Gesellschaft und prägen Lebensweisen, selbst wenn sie nicht in den Bereich politischer Entscheidungen vordringen.

Das politische Handeln der Bürgerinnen und Bürger ist praktizierte Volkssouveränität (Grundgesetz, Art. 20,2). Auch wenn es keine Untergrenze für das nötige Ausmaß politischen Engagements gibt, „wäre der Rückzug eines Großteils des Staatsvolks aus der politischen Beteiligung“ (Schmidt 2000: 535) für jede Demokratie bedrohlich. Politisches Engagement ist in Demokratien zwar grundsätzlich eine freiwillige Angelegenheit, aber es gilt auch als Gradmesser für eine „starke Demokratie“ (Barber 1994). Je nach Handlungsfeld und demokratietheoretischer Perspektive wird politisches Engagement verstanden

– als Ausdruck und Lernort von demokratischen Fähigkeiten (Bereitschaft zum Zuhören, Einfühlungsver-

mögen, Offenheit, Achtung anderer Überzeugungen und Lebensweisen, aber auch die Vorbereitung von und die Mitwirkung an Beschlüssen etc.) und Bürgertugenden, wie z.B. Gemeinsinn und Solidarität (Schmitz 2000),

– als Beitrag zur Unterstützung politischer Institutionen und als Ausdruck des Vertrauens in Institutionen (Warren 1999),

– als Garant für die demokratische Qualität von politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen (Deliberation) oder

– als Übernahme öffentlicher Aufgaben (etwa durch Schöffen, Wahlhelfer etc.).

Weil politische Beteiligung häufig auf Entscheidungen gerichtet ist, die sich auf die Lebensweisen von Nicht-Beteiligten („Betroffenen“) auswirken, unterliegt dieses Engagement notwendig höheren Ansprüchen als Aktivitäten in anderen Lebensbereichen. Dies gilt z.B. für den allgemeinen und gleichen Zugang, die Transparenz und Offenlegung der eingebrachten Interessen, sowie faire Verfahren und die prinzipielle Revidierbarkeit der getroffenen Entscheidungen (Guggenberger/Offe 1984; Oberreuter 1986). Solchen Maßstäben müssen sich sowohl Akteure in den Parlamenten wie auch in den informellen Formen des Engagements, wie z.B. Bürgerinitiativen oder Nichtregierungsorganisationen, stellen.

Entwicklung der politischen Partizipation

In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland herrschte weithin ein „realistisches“ Demokratieverständnis vor. Nach diesem Modell soll ein politisch nur begrenzt interessiertes und informiertes Publikum in regelmäßigen Wahlen über konkurrierende Eliten, die das politische Geschäft professionell betreiben, entscheiden. Ein weiter reichendes politisches Engagement der Bürgerschaft ist nach diesem Modell verzichtbar, sieht man einmal von der Mitgliedschaft in politischen Parteien ab, in denen das professionelle Personal ausgebildet und ausgewählt wird. Wahlbezogene Aktivitäten erschienen als die Standardform politischen Engagements.

Sicherlich war das politische Engagement faktisch auch in jenen Zeiten breiter, aber das Bild einer elitenorientierten und elitenbedürftigen Bürgerschaft erhielt erst in den 1960er Jahren tiefere Risse. Die „partizipatorische Revolution“ (Max Kaase) forderte in vielen westlichen Demokratien die politischen Eliten heraus und klagte eine weitergehende Demokratisierung der Gesellschaft auf allen Ebenen und in allen Funktionsbereichen ein. Empirische Forschungen zeigen, dass seit den 1950er Jahren der Partizipationsbedarf und das politische Interesse zugenommen haben, das staatsbürgerliche Selbstbewusstsein gestiegen ist und demokratische Prinzipien breiter akzeptiert wurden (vgl. Gabriel 2002: 123).

Diese Ansprüche, „mehr Demokratie zu wagen“, wurden zunächst vor allem „unkonventionell“ in Protesten, Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen vorgebracht, die als Engagementform neben die konventionellen Formen des Engagements in politischen Parteien, Verbänden und Gewerkschaften traten.

Entwicklung konventioneller Formen der politischen Beteiligung

Das föderale politische System der Bundesrepublik Deutschland hält eine Fülle von institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten bereit, die von den Bürgerinnen und Bürgern auch genutzt werden (vgl. Kapitel C2.2.). Wahlen und Mitgliedschaften in Parteien, Verbänden und Vereinigungen kommt dabei die größte Bedeutung zu. Aber auch die ehrenamtliche Tätigkeit im Gemeinderat, in einer Partei, in Kommissionen, Studentenparlamenten, Ausschüssen, als sachkundige Bürger oder in gesellschaftlichen Vertretungskörperschaften gehören dazu. Diese Tätigkeiten sind oft mit Leitungs- und Vorstandsfunktionen oder mit einem Amt verbunden, in das die oder der Betreffende gewählt worden ist. Für die verschiedenen Formen des konventionellen politischen Engagements kann insgesamt festgehalten werden, dass es keinen signifikanten Rückgang zwischen 1974 und 1996 gegeben hat. Die Teilnahme an Versammlungen, der Kontakt zu Politikern und die Zusammenarbeit mit anderen zur Lösung von Problemen im kommunalen Raum ist in diesem Zeitraum relativ stabil geblieben (zu den Daten vgl. Gabriel 2002: 137). Differenzierende Aussagen ergeben sich, wenn die Entwicklung der Wahlbeteiligung und der Mitgliedschaft in Parteien in die Überlegungen einbezogen wird.

Wahlrecht und Wahlbeteiligung: Die Wahrnehmung des Wahlrechts, d.h. die Beteiligung an allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen kann als die einfachste, grundlegende und am meisten genutzte Beteiligungsform in Massendemokratien gelten. Ein Blick auf die lange Geschichte der Zähmung politischer Konflikte durch die Einführung, Erweiterung und Verbesserung von Wahlen mag in Erinnerung rufen, wie zentral die Beteiligung an allgemeinen Wahlen für repräsentative Demokratien ist. Die massiven Wahlrechtsauseinandersetzungen besonders zu Anfang des 20. Jahrhunderts, die Mobilisierung von Suffragetten für das Frauenwahlrecht, aber auch die Proteste gegen den Wahlbetrug bei den DDR-Kommunalwahlen vom Mai 1989, die schließlich zum Ende des Regimes beitrugen, verdeutlichen das Gewicht von Wahlen als Quelle demokratischer Legitimation.

Die Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland ist seit 1972 tendenziell rückläufig. Im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien wird die auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems in der Bundesrepublik anzutreffende Wahlbeteiligung nicht als problematisch eingestuft.

Mitgliedschaft und Engagement in politischen Parteien: Die Mitgliedschaft von stärker engagierten und interessierten Bürgerinnen und Bürgern in politischen Parteien stellt eine der klassischen Verzahnungen von Staat und Bürgergesellschaft dar. Diese Schnittstelle zwischen den beiden Sphären durchlebt heute einen krisenhaften Prozess. Obwohl die politischen Parteien noch immer wesentlich vom Engagement ihrer Mitglieder getragen wer-

den, sind die Mitgliederzahlen rückläufig. Dies ist auch deshalb von großer Bedeutung, da der Einfluss der politischen Parteien für den politischen Prozess weit über die im Grundgesetz (Art. 21) formulierte Norm (Mitwirkung an der politischen Willensbildung) hinausgeht. In der Verfassungswirklichkeit ist es den politischen Parteien durch Parteiengesetze, die staatliche Parteienfinanzierung und ihren Einfluss auf die Besetzung öffentlicher Positionen teilweise gelungen, eine dominante Stellung zu erringen. Diese Dominanz der Parteien im politischen Prozess stößt bei den Bürgerinnen und Bürgern vor dem Hintergrund diverser Parteispendenskandale zunehmend an Legitimitätsgrenzen.

Allerdings können zumindest im Westen die großen Parteien den Anspruch, Mitglieder- und „Volksparteien“ im Sinne der Repräsentation eines breiteren Spektrums der Bevölkerung zu sein, nach wie vor mit einiger Berechtigung erheben. Ihre Hochzeiten als Mitgliederparteien liegen jedoch bereits einige Jahre zurück (SPD 1975: 1 Mio; CDU 1980: 700 000). Es ist seither ein allgemeiner Trend zu Mitgliederverlusten bei allen Parteien zu beobachten, der schon länger anhält und der nur durch den Vereinigungsprozess unterbrochen wurde. Der Organisationsgrad, d.h. der prozentuale Anteil der Parteimitglieder an den Wahlberechtigten, nahm in der ersten Hälfte der 1970er Jahre zu, während er seit den 1980er Jahren rückläufig ist (vgl. Gabriel/Niedermayer 1997: 280). In den neuen Bundesländern ist er – mit Ausnahme der PDS – dramatisch niedrig. Der Mitgliederschwund setzt die Parteien der Gefahr aus, dass sie sich von der gesellschaftlichen Entwicklung entkoppeln. Vor allem Jugendliche finden immer seltener den Weg in die Parteien (Wiesendahl 2001).

Aus der Perspektive des bürgerschaftlichen Engagements sind die Befunde der ansteigenden Mobilisierungs-, Organisations- und Integrationsschwäche der Parteien auf den ersten Blick alarmierend. Ihnen scheinen jene institutionelle Passungen zu fehlen, um bürgerschaftliches Engagement dauerhaft an sich zu binden. Mit „Säuglingssterben“ wird z.B. in Berliner Parteikreisen das Phänomen benannt, dass neue Parteimitglieder bereits nach dem ersten Besuch einer Parteiveranstaltung wieder austreten. Empirische Studien zu Sympathie, Vertrauen und Identifikation mit den politischen Parteien bestätigen die populäre Diagnose von der Parteienverdrossenheit. In der Forschung wird jedoch auch betont, dass es sich dabei nicht um einen unumkehrbaren Prozess handeln muss. Die Zukunft des politischen Engagements in Parteien wird vor allem davon abhängen, inwieweit sie Antworten auf folgende Entwicklungen finden:

– Abnahme der Mitgliederzahlen,
– Abnahme der Parteiidentifikation,
– Abnahme der Wahlbeteiligung,
– Wandel der Parteiorganisation und
– Professionalisierung der Politik.

Erste mehr oder weniger tiefgreifende Organisationsveränderungen werden von vielen Parteien bereits erprobt. Sie reichen von einer Stärkung der Mitgliederrolle durch Urwahlen und parteiinterne Abstimmungen über eigene Repräsentationsformen für traditionell benachteiligte Gruppen in der Mitgliedschaft bis zu einer weiteren Öffnung der Parteien für die Partizipation von Nichtmitgliedern (offene Listen, zeit- und themenbezogene Mitgliedschaften, Schnuppermitgliedschaften etc.). Eine engere Verzahnung von Parteien und Bürgergesellschaft hätte vor allem auf der lokalen Ebene anzusetzen. Runde Tische, Listenplätze für bürgerschaftlich Engagierte und Amtszeitbegrenzungen könnten erste Schritte sein.

In einer entwickelten und pluralistischen Bürgergesellschaft können die Parteien nicht mehr den Anspruch erheben, alleine Themen setzen zu können. Dafür sind mittlerweile die zivilgesellschaftlichen Vereinigungen zu selbstbewusst und zu stimmgewaltig. Es ist daher notwendig, dass die Parteien und ihre Mandatsträger Anliegen und Themen der Bürgerschaft aufnehmen, moderieren und in politische Entscheidungen übersetzen. Gefordert ist von den Parteien eine größere Offenheit und Aufgeschlossenheit gegenüber der Bürgergesellschaft, soll Verdrossenheit und der Eindruck von Abgehobenheit vermieden werden. Der Abschied von politischen Alleinvertretungsansprüchen und eine bescheidenere Lesart des Verfassungsauftrags, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, könnten dabei hilfreich sein.

In diese Richtung weisen auch die Erfahrungen mit der einzigen dauerhaft erfolgreichen Parteineugründung seit der „partizipatorischen Revolution“. Die Grünen bzw. Bündnis 90/Die Grünen haben ihre Startenergien wesentlich aus sozialen Bewegungen und der Bürgerbewegung beziehen können und diesem „neuen“ Politikverständnis zunächst durch eine Fülle von internen Regelungen (Rotation, Trennung von Amt und Mandat etc.) Rechnung getragen. Aber es ist ihnen nicht gelungen, damit zusätzlich Mitglieder an sich zu binden. Sie sind vielmehr die Partei mit dem niedrigsten Organisationsgrad geblieben.

Unkonventionelle Formen des politischen Engagements

Im Unterschied zu den parteien- und wahlorientierten Formen ist das unkonventionelle politische Engagement vorwiegend themenorientiert. Als unkonventionell gelten alle Formen des politischen Engagements außerhalb des etablierten und formalisierten Politikbetriebes. Diese reichen von politischem Protest über Bürgerinitiativen bis hin zu unkonventionellen Formen der Interessenvertretung und zum Engagement in internationalen Organisationen für humanitäre Hilfe, Naturschutz oder Armutsbekämpfung. Diese Formen werden von der etablierten Politik nicht immer wohlwollend beurteilt, da sie vielfach Missstände kritisieren, aber auch Interessen und Sichtweisen artikulieren, die im normalen Politikbetrieb nur wenig berücksichtigt werden.

Die Grenzen zwischen den konventionellen und unkonventionellen Formen politischen Engagements sind allerdings fließend geworden. Bürgerinitiativen, die noch vor 30 Jahren ein wenig akzeptiertes Mittel der Artikulation waren, werden heute auch von der etablierten Politik als Akteure wahrgenommen.

Der informelle Charakter und der schnelle Formwandel bringen es mit sich, dass es über Umfang und Entwicklung unkonventionellen Engagements nur unzureichende empirische Befunde gibt. Die letzten repräsentativen Studien über die Verbreitung von Bürgerinitiativen sind bereits mehr als 20 Jahre alt. Die Ergebnisse einiger jüngerer Lokalstudien deuten jedoch darauf hin, dass die Zahl und die Aktionsfelder von Bürgerinitiativen auch in den letzten beiden Jahrzehnten eher zugenommen haben (Schneider-Wilkes 2001). In großer Zahl liegen dagegen Befunde über das individuelle politische Handlungsrepertoire von Bürgerinnen und Bürgern vor, die sich auf repräsentative Befragungen stützen. Danach ist im Zeitraum von 1974 bis 1995 die Beteiligung an Unterschriftensammlungen im Niveau leicht angestiegen, deutlicher jedoch die Beteiligung an genehmigten Demonstrationen. Gaben 1974 nur 9 % der Befragten an, sich bereits an einer Demonstration beteiligt zu haben, so waren es 1995 bereits 21 %. Noch deutlicher wird die gesellschaftliche Akzeptanz von Protestaktivitäten, wenn nach der Bereitschaft, sich an Protesten zu beteiligen, gefragt wird. Bei Unterschriftensammlungen liegen die Werte bei durchschnittlich 80 %, bei genehmigten Demonstrationen deutlich über 50 % (Gabriel 1997: 458). Auch die Beteiligung an Boykottaktionen können sich über 40 % der westdeutschen Bevölkerung vorstellen, bei Verkehrsblockaden sind es über 20 %. Dies zeigt, dass solche und andere Formen des zivilen Ungehorsams nur von wenigen praktiziert werden, wobei die Beteiligung hieran in der Bundesrepublik Deutschland geringer ausfällt als in vergleichbaren europäischen Staaten. Zu ähnlichen Befunden kommt eine vergleichende Analyse von Protesten in der Schweiz, Frankreich, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum von 1975 bis 1989 (Kriesi u.a. 1995). Eine Spitzenposition nimmt die Bundesrepublik allerdings beim Anteil der neuen sozialen Bewegungen an allen Protestereignissen im gleichen Zeitraum ein – in der Bundesrepublik sind dies 73,2 %, in den Niederlanden 65,4 %, in der Schweiz 61 % und in Frankreich lediglich 36,1 % (Kriesi u.a. 1995: 20).

Unstrittig dürfte trotzdem sein, dass bereits seit Mitte der 1970er Jahre mehr Menschen in Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen als in den politischen Parteien aktiv wurden. Dieser Trend hat sich nicht umgekehrt, sondern wurde in den 1980er Jahren durch eine Scherenentwicklung von sinkendem bürgerschaftlichen Engagement in Parteien und wachsendem „unkonventionellen“ Engagement noch verstärkt. Auch im letzten Jahrzehnt ist die Zahl der Protestereignisse auf hohem Niveau stabil geblieben, d.h. das Niveau war höher als in allen davor liegenden Jahrzehnten, selbst wenn man berücksichtigt, dass die neuen Bundesländer hinzugekommen sind. Dieser Befund widerspricht einer gängigen öffentlichen Wahrnehmung, die bewegtere Zeiten eher mit den 1980er Jahren verbindet. Demokratie (mit vielfältigen Unterthemen wie Menschenrechte, Bürgerbeteiligung, Demonstrationsfreiheit) bleibt nach der Zahl der Protestereignisse und vor allem der Zahl der Teilnehmer das wichtigste Protestthema. Allerdings ist in den 1990er Jahren auch der Anteil von antidemokratischen Protesten – mit Schwerpunkt in den neuen Bundesländern – erheblich. In den 1990er Jahren hat sich zudem der Trend eines wachsenden Anteils von informellen Gruppen, Netzwerken etc. als Trägern von Protesten fortgesetzt. Zugespitzt lässt sich sagen, dass der Protest aus den formalisierten Organisationen ausgewandert ist (vgl. Rucht 2002).

Dass sich das politische Verhaltensrepertoire der deutschen Bevölkerung erweitert und dass es neben den traditionellen wahl- und parteibezogenen Aktivitäten nunmehr auch individuelle und kollektive Formen des Protests umfasst, kann als bedeutsamste Veränderung im Partizipationssystem der Bundesrepublik Deutschland angesehen werden (vgl. Gabriel 1997: 465). Allerdings sind auch in den Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen dauerhaft nur Minderheiten aktiv, die jedoch aus zwei Gründen erhebliche Resonanz erzielen können: „die breite Akzeptanz der Ziele der neuen politischen Bewegungen in der Öffentlichkeit und ihre Fähigkeit, aus gegebenem Anlass eine relativ große Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern zur punktuellen Mitarbeit zu mobilisieren“ (Gabriel 1997: 465). Im unkonventionellen politischen Engagement gibt es stärkere Schwankungen als im konventionellen Bereich, und das Aktivitätsniveau ist ausgesprochen diskontinuierlich. Durch die Bürgerbewegungen der DDR und die „friedliche Revolution“ von 1989 hat es phasenweise enorme Zuwächse erfahren und wurde durch eigensinnige politische Beteiligungsformen, wie z.B. „Runde Tische“, erweitert (vgl. Probst 2001).

Das Verhältnis von konventionellen und unkonventionellen Formen politischen Engagements

Über das Verhältnis der neuen Partizipationsformen und der gestiegenen Partizipationsbedürfnisse zu den klassischen Institutionen repräsentativer Demokratie, die gerade in der Bundesrepublik Deutschland von einem differenzierten System organisierter Interessenvermittlung (Parteien, Gewerkschaften und Verbände) getragen werden, existieren kontroverse Einschätzungen. Drei zugespitzte Positionen lassen sich unterscheiden:

– *Krise:* Schon früh und mit immer neuen Belegen wurde ein überwiegend negatives Wechselspiel von „neuem“ Engagement und repräsentativer Demokratie, nebst ihren Parteien und Verbänden, beschrieben. Die Bundesrepublik Deutschland sei – wie viele westliche Nachbarn – auf dem Weg zu einer fragilen Demokratie (Inglehart 1998), weil es nicht zu einem produktiven Zusammenwirken zwischen den steigenden Demokratisierungs- und Partizipationsansprüchen der Bürgergesellschaft und dem etablierten politischen System mit seinen Mechanismen der demokratischen Willensbildung gekommen sei.

– *Modernisierung:* Autoren dieser Position teilen die oben skizzierte Ausgangsdiagnose, sehen aber in der Kluft zwischen dem projektorientierten politischen Engagement in Initiativen und Bewegungen einerseits und institutioneller Politik andererseits nur eine vorübergehende Erscheinung. Bereits Anfang der 1990er Jahre wurde ein Trend vom Gegen- zum Miteinander konstatiert (vgl. Hofrichter/Schmitt 1991). Wenn es

gelingt, die Kluft zwischen den durch den Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten gesteigerten Erwartungen und den Enttäuschungen über die Leistungen des politischen Systems zu verringern, könnte sich die Bundesrepublik Deutschland weiter auf dem Pfad zu einer aktiven und partizipativen politischen Kultur bewegen, der sich bis zur Vereinigung abgezeichnet hatte.

– *Separierung:* Eine Zwischenposition beziehen diejenigen, die davon ausgehen, dass sich im politischen Engagement zwei separate Welten ausgebildet haben, die verschiedenen Logiken gehorchen und die unterschiedliche Bedürfnisse befriedigen. Dass sich in Westdeutschland „eine klare Zweiteilung zwischen aktionsorientierten und auf Wahlen orientierten Beteiligungsformen abzeichnet", hat jüngst auch van Deth (2001: 216) in einer Analyse von Umfragedaten aus dem Jahre 1998 herausgearbeitet.

Antibürgerschaftliches politisches Engagement

Nicht jedes politische Engagement ist demokratisch und bürgerschaftlich orientiert. Keine der politischen Formen – weder Parteien noch soziale Bewegungen, weder Demonstrationen noch Unterschriftensammlungen – ist gegen solchen Missbrauch immun. Mit der grundlegenden Orientierung an einer „streitbaren" bzw. „wehrhaften Demokratie" wurden in der Bundesrepublik Deutschland eine Fülle von Vorkehrungen getroffen, um die Handlungschancen von antidemokratischen Vereinigungen zu beschränken (Verbot von politischen Parteien und Vereinigungen, politisches Strafrecht, Verfassungsschutz etc.). Ihre problematische Seite ist die staatliche, d.h. administrative und strafrechtliche Begrenzung eines legitimen politischen Raums, den eigentlich die Bürgergesellschaft selbst behaupten müsste. Gleichwohl haben sich auch in der Bundesrepublik Deutschland öffentliche politische Auseinandersetzungen als wirksamstes Mittel bei der Zurückdrängung antibürgerschaftlicher Orientierungen bewährt – oft vermittelt durch Parteienkonkurrenz und Wahlen. Bereits vor den Parteienverboten (SRP, KPD) in den 1950er Jahren hatten sich die betroffenen Parteien im Niedergang in der Wählergunst befunden. Dies wird auch für das angestrebte NPD-Verbot der Fall sein. Trotz gelegentlich spektakulärer Wahlerfolge (12,9 % für die DVU bei den Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt von 1998) kommt in jüngster Zeit die eigentliche antibürgerschaftliche und antidemokratische Herausforderung nicht aus der Parteienlandschaft, sondern aus dem Bereich der Proteste und sozialen Bewegungen. Die von Dieter Rucht (2002) präsentierten Befunde aus der systematischen Analyse von Protestereignissen bestätigen Befürchtungen, dass sich vor allem in den neuen Bundesländern rechtsextreme Gesinnungsgemeinschaften und Initiativen mit beachtlicher Unterstützung in der Bevölkerung als Milieus mit Bewegungscharakter etablieren konnten, die bestimmten Bevölkerungsgruppen ihres Umfeldes gewalttätig die Bürger- und Menschenrechte absprechen. Mit ihren Gewaltakten erzeugen sie eine Atmosphäre von Angst und Einschüchterung, in der bürgerschaftliches Engagement nicht gedeihen kann. Die Verfestigung solcher Milieus zu verhindern und demokratisch-bürgerschaftliche Orientierungen zu stärken, dürfte für die nächsten Jahre eine der Hauptaufgaben für staatliche Institutionen und eine demokratisch engagierte Bürgerschaft – nicht nur – in den neuen Bundesländern sein.

Ost/West

Neben der Frage nach dem Verhältnis von konventionellen und unkonventionellen Formen politischen Engagements stehen die deutsch-deutsche Vereinigung und ihre Folgen für die politische Kultur im Zentrum der Debatte über die Zukunft politischen Engagements. Während in den ersten Jahren nach der Vereinigung überrascht konstatiert wurde, dass die Unterschiede in den politischen Einstellungen und im Verhalten zwischen Ost- und Westdeutschen geringer ausfielen, als auf Grund von mehr als vierzig Jahren Systemdifferenz zu erwarten war, mehren sich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre Zweifel an einer schnellen Angleichung der politischen Kulturen in Ost und West. Von „zwei Kulturen" bzw. abgeschwächt von einer Fragmentierung der politischen Kultur ist verstärkt die Rede. Diese Diagnosen können sich sowohl auf Entwicklungen im konventionellen und unkonventionellen Bereich politischen Handelns als auch bei zentralen politischen Einstellungen berufen. Auf der Ebene der Parteien ist eine anhaltende, teils zunehmende Organisationsschwäche zu beobachten – wobei einzig die PDS als SED-Nachfolgerin noch immer über eine vergleichsweise breite, wenn auch stark überalterte Mitgliederbasis verfügt. Die Bürgerbewegungen sind dagegen sehr rasch nach der Wende als Bewegungen verschwunden. Ihre Akteure haben jedoch vor allem auf lokaler Ebene institutionellen Einfluss auf die politische Kultur ausüben können (vgl. Probst 2001).

Bedenklich stimmt, dass ein positives Zusammenspiel von sozialem und politischem Engagement in den neuen Bundesländern nicht in gleicher Weise wie in den alten Bundesländern gegeben ist: In Westdeutschland sind positive Einflüsse der Engagementbereiche Sport, Kultur, Hobby und Geselligkeit auf das politische Engagement zu verzeichnen. In den neuen Bundesländern gibt es diese Wechselwirkung bislang nicht in gleicher Weise. Dies kann als Erbe einer „Nischengesellschaft" interpretiert werden, in der der soziale vom politischen Bereich separiert wurde (vgl. van Deth 2001: 214). Dieses fehlende Zusammenspiel von sozialem und politischem Engagement wird – so vermutet van Deth (2001: 215) – auch dazu beitragen, dass die politischen Kulturen in Ost und West keine schnelle Angleichung erfahren.

Politische Gleichheit als demokratische Norm

Wenn die Leitidee der Bürgergesellschaft Wirklichkeit werden soll, ist politische Gleichheit – neben der Garantie der politischen Freiheitsrechte – eine zentrale Zielgröße für die Förderung politischen Engagements. Politische Gleichheit meint nicht nur die Garantie gleicher politischer Rechte, sondern auch gleiche politische Zugangschancen zu allen Formen des politischen Engagements. Alle vorgefundenen und angestrebten Partizipationsformen sind daraufhin zu befragen, ob sie politische

Gleichheit befördern. Dies ist keine einfache Aufgabe, gilt es doch ein bekanntes Beteiligungsparadoxon zu überwinden, wonach beteiligungsferne Schichten umso eher zum Zuge kommen, je einflussloser das Angebot ist, während die „Partizipationseliten“ jede zusätzliche Chance ergreifen, wenn tatsächlich etwas auf dem Spiel steht. Die Erweiterung des politischen Handlungsrepertoires durch unkonventionelle und direktdemokratische Beteiligungsformen muss also keineswegs automatisch zu mehr politischer Gleichheit führen. In jüngster Zeit mehren sich stattdessen die Stimmen derer, die in den neuen Formen der Beteiligung in erster Linie zusätzliche Möglichkeiten für die gebildeten Mittelschichten sehen, ihre Anliegen politisch zu artikulieren (vgl. Holtmann 2000). Gerade im kommunalpolitischen Bereich machen gut ausgebildete, sozial integrierte und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen von erweiterten Einflussmöglichkeiten Gebrauch. Dieser Befund ist nicht nur für den Repräsentationsanspruch von Parlamenten und politischen Parteien prekär. Er trägt auch – so ist zu vermuten – zu einer von der sozialen Lage beeinflussten Themensetzung und zur ungleichen Berücksichtigung von Interessen bei (vgl. Gabriel 2002: 147f.).

Das Ziel, mehr politische Gleichheit zu erreichen, ist nicht durch neue Instrumente und Verfahren zu garantieren, sondern erfordert Bemühungen, die an den Ursachen von Beteiligungsbarrieren ansetzen:

Der Wille und die Fähigkeit zur Beteiligung bildet sich in primären und sekundären Sozialisationsprozessen vor allem in Elternhaus und Schule, in Gleichaltrigengruppen, Nachbarschaften, Vereinen, Kirchengemeinden und anderen sozialen Netzen (vgl. dazu umfassend Claußen/Geißler 1996). Dort werden entsprechende Handlungsmotive, Kompetenzen und Wertorientierungen erworben und Vorbilder gefunden (oder auch nicht). Hier hat „civic education”, die Erziehung zur mündigen Bürgerschaft, einzusetzen (vgl. dazu Kapitel B1.I.8.).

Die Differenz zwischen realisierter Beteiligung und Beteiligungsbereitschaft dürfte nicht nur ein künstlich erzeugtes Umfrageergebnis sein. Die hohe Beteiligungsbereitschaft verweist auf einen Mangel an politischen Angeboten ohne große Zugangsbarrieren, damit auch partizipationsunerfahrene und -ferne Bevölkerungsgruppen einen Anreiz verspüren, sich zu engagieren. In den Beteiligungsprozessen selbst bedürfen sie weiterer Unterstützung, um Hürden zu überwinden und nicht vorzeitig zu resignieren.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Das Leitbild Bürgergesellschaft lebt von einem produktiven Zusammenspiel aller Formen bürgerschaftlichen Engagements. Dies schließt in Demokratien stets Widerspruch, Spannungen, Konflikte und Proteste ein. Um das Zusammenwirken von unkonventionellen und konventionellen Formen des politischen Engagements zu verbessern, besteht aus Sicht der Enquete-Kommission Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- Initiativen, Netzwerke und soziale Bewegungen sind als dauerhafte und zukunftsfähige Formen des bürgerschaftlichen Engagements anzuerkennen.
- Initiativen, Netzwerke und soziale Bewegungen sind als demokratische Experimentierfelder und Reforminitiativen zu begreifen. Neben vielen gesellschaftlichen Zumutungen, Belastungen und neuen Risiken kommen in den unkonventionellen Engagementformen vor allem gesteigerte Selbstbestimmungs- und Selbstgestaltungsansprüche der Bürgerschaft zum Ausdruck.
- Bei allen politischen Maßnahmen gilt es, den Eigensinn dieses spezifischen Feldes zu wahren. Staatliche Maßnahmen sind stets darauf zu befragen, ob sie dem Eigensinn und damit der Kreativität dieser lockeren Engagementformen gerecht werden.
- In der politischen Kommunikation mit Betroffeneninitiativen sollten auch emotionale Artikulationsformen („Betroffenheit“) anerkannt und nicht pauschal als „irrationale Angstkommunikation“ abgetan werden.
- Notwendig ist eine Stärkung und zeitgemäße Weiterentwicklung der politischen Bürgerrechte. Initiativen, Netzwerke und soziale Bewegungen leben vom Rückgriff auf klassische politische Bürgerrechte, wie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, die Freizügigkeit und das Petitionsrecht. Das Leitbild der Kommission, die aktive Bürgergesellschaft, schließt das mutige Bekenntnis zu diesen Bürgerfreiheiten und ihrer institutionellen Ausgestaltung ein – auch und gerade wenn sie im Namen der „inneren“ und „äußeren Sicherheit“ unter Druck geraten. Aus bürgerschaftlicher Perspektive sind in der Abwägung von Freiheit und Sicherheit die Akzente eindeutig zugunsten der Freiheitsrechte zu setzen, auch wenn dies eine Herausforderung für die Sicherheitsbedürfnisse vieler Bürgerinnen und Bürger bedeutet. Auf allen staatlichen Ebenen wird sich das Leitbild Bürgergesellschaft in der Praxis daran messen lassen müssen, wie mit den zivilen und politischen Freiheitsrechten der Bürgerinnen und Bürger umgegangen wird – vor allem wenn ihre Themen nicht durch den Konsens großer Mehrheiten gedeckt sind.
- Eine wichtige Voraussetzung für das Engagement in Initiativen, Netzwerken und sozialen Bewegungen ist, dass die Privatisierung öffentlicher Räume nicht weiter voran schreitet, sondern lokale öffentliche Räume, die allgemein zugänglich und für politische Kommunikation offen sind, erhalten und ausgebaut werden.
- Geeignete Maßnahmen zur Bearbeitung des Öffentlichkeitsdefizits können sowohl auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite entwickelt werden. Ein entsprechend strikt gefasstes Informations- und Akteneinsichtsrecht der Bürgerinnen und Bürger, mit dem bereits in einigen Bundesländern erste Erfahrungen gesammelt worden sind, kann diesen Prozess entscheidend unterstützen.

– Lokal können Initiativen gezielt durch Informationen, Ressourcen, Räume und Infrastrukturhilfen gefördert werden. „Best practice"-Erfahrungen können Lernprozesse stimulieren, die helfen, die Klippen zwischen Förderung und Kooptation zu umschiffen. Räume, Telefon- und Internetanschlüsse sind für schwach verfasste und ressourcenarme Initiativen häufig bereits eine zentrale Hürde, die öffentlich (auch durch Bürgerstiftungen und ressourcenstarke Akteure) zur Verfügung gestellt werden könnten.

– Die politischen Institutionen – vor allem die der politischen Willensbildung – müssen für informelle Formen des Engagements und ihre Themen offener werden.

– Die Bedeutung einer lokalen Anerkennungskultur wird meist nur mit Blick auf konventionelle und gut verankerte Formen des Ehrenamts diskutiert. Besonderer Unterstützung und öffentlicher Anerkennung bedürfen aber auch die informellen Formen des Engagements (vgl. Kapitel B1.I.6.).

2. Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements auf unterschiedlichen Politikebenen

Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland und die Tradition einer vergleichsweise starken kommunalen Selbstverwaltung bieten im Prinzip günstige Voraussetzungen für alle Formen des bürgerschaftlichen Engagements. Denn sie halten institutionell mehr Gelegenheiten zum politischen Engagement bereit, als dies z.B. in zentralistischen politischen Systemen der Fall ist. Dies gilt allein schon für die Anzahl von Wahlen und Abstimmungen, zu denen Bürgerinnen und Bürger aufgerufen werden, aber auch für die Zahl der Mandate, für die sie sich bewerben können. Immerhin sind in der Bundesrepublik periodisch nicht nur der Deutsche Bundestag und die 16 Landtage, sondern auch ca. 100.000 Mandate in den Kommunalparlamenten und Kreistagen der ca. 15.000 Kommunen und Landkreise zu besetzen.

In Mehrebenen-Demokratien wird aber nicht nur eine größere Breite und Häufigkeit konventionellen politischen Engagements ermöglicht, sondern auch das unkonventionelle politische Engagement findet dadurch eine Vielzahl von unterschiedlichen Adressaten, Parteienkonstellationen und Ansatzpunkten. Was Themenanwälten und Initiativen in einer Kommune gelingt, kann auch andernorts zum Vorbild werden; was in einer Kommune scheitert, hat im Nachbarort vielleicht eine Chance. Verkündet eine Landesregierung, ein umkämpftes Infrastrukturprojekt sei politisch nicht durchsetzbar, ermutigt dies auch die Opposition in anderen Bundesländern.

Politische Systeme mit starken föderalen und kommunalen Strukturen gelten in ihren Inputstrukturen als „offen", weil sie bürgerschaftlich Engagierten eine ungleich größere Zahl an Gelegenheiten zu Mitsprache, Protest und Einflussnahme zur Verfügung stellen. Erhebliches Gewicht haben auf der Inputseite allerdings auch die jeweiligen Wahl- und Parteiensysteme sowie die übrigen Organisationen der Interessenvermittlung (Verbände, Gewerkschaften etc.) und ihr Zusammenspiel mit den Parlamenten und der Exekutive.

Für bürgerschaftliches Engagement ist jedoch auch die Output-Seite des politischen Systems von Belang, entscheidet sich doch hier, ob einmal getroffene Entscheidungen auch umgesetzt werden oder in welchem Umfang Interessengruppen bzw. betroffenen Bürgerinnen und Bürgern Klagewege offen stehen, um unerwünschte Entscheidungen doch noch zu verhindern. Schon diese Gegenüberstellung von Input- und Output-Strukturen macht auf Spannungen aufmerksam, von denen nur zwei benannt werden sollen:

– So sehr einerseits offene politische Strukturen für alle Anliegen und Formen des bürgerschaftlichen Engagements wünschenswert sind, so sehr wird andererseits erwartet, dass einmal im Sinne bestimmter Anliegen getroffene Entscheidungen auch möglichst zügig umgesetzt werden – ein Vorzug, den allerdings eher geschlossene, zentralistische politische Systeme für sich in Anspruch nehmen können. Wenn die Zeitdiagnosen ökologischer Mobilisierungen (globale Erwärmung etc.) zutreffen, erfordert die Abwendung von entsprechenden Risiken und Katastrophen eine Stärkung politischer Handlungsfähigkeit. Diese gilt es allerdings zu bremsen und zu fesseln, wenn die politischen Entscheidungen nicht in die ökologisch gewünschte Richtung gehen.

– Es wäre naiv anzunehmen, dass Inputstrukturen für alle Formen des politischen Engagements in gleicher Weise wirken. Wenn es darum geht, repräsentative Formen – etwa das bürgerschaftliche Engagement in Gemeinderäten – zu stärken, kann die gleichzeitige Ausweitung von Sachvoten (Referenda, Bürgerentscheide etc.) gegenläufig wirken und das kommunale Ehrenamt in seiner Bedeutung beeinträchtigen.

Nicht nur solche Ambivalenzen machen es schwierig, allgemeine Aussagen über die institutionellen Bedingungen politischen Bürgerengagements zu treffen. Sie variieren zudem von Politikfeld zu Politikfeld. Gleichwohl weist der deutsche Föderalismus aus der Perspektive des bürgerschaftlichen Engagements einige Schwächen auf, die die beschriebenen generellen Vorzüge von Mehrebenen-Demokratien deutlich relativieren.

Mit Blick auf die Verteilung von Kompetenzen und Ressourcen der verschiedenen Ebenen des Bundesstaats scheint der bundesdeutsche Föderalismus gleichsam auf dem Kopf zu stehen. Je bürgernäher die Ebene, desto weniger eigenständig und handlungsfähig ist sie. Die grundgesetzliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung steht unter einem Gesetzesvorbehalt, von dem Länder und Bund reichlich Gebrauch machen („Überregelung", „Aufgabenüberwälzung"), eine wachsende Zahl von EU-Richtlinien kommt noch hinzu. Kommunales Handeln wird von einer großen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern wesentlich als lokaler Gesetzesvollzug erfahren – eine Praxis, die ohnehin einem lange gepflegten kommunal-

rechtlichen Leitbild entspricht. Die notorisch unzureichende Finanzausstattung der Kommunen verschärft dieses wenig gestaltungs- und beteiligungsfreundliche Profil, weil in vielen Kommunen besonders für selbstbestimmte, freiwillige Aufgaben weitgehend das Geld fehlt. Die wachsende Abhängigkeit von zweckgebundenen Zuweisungen („goldene Zügel“) und – zumal in Zeiten knapper Kassen – von der Kommunalaufsicht engt die noch verbliebenen kommunalen Handlungsspielräume weiter ein. Solche Lagebeschreibungen gibt es von kommunalen Akteuren und ihren Spitzenverbänden bereits seit Jahrzehnten – gerade ist wieder vom Kollaps der Gemeindefinanzen die Rede. Die Lage hellt sich allenfalls konjunkturell auf. Zwischen den Kommunen bestehen jedoch erhebliche Unterschiede in ihrer Leistungsfähigkeit, die nur begrenzt durch Finanzausgleich, Schlüsselzuweisungen und Strukturförderungen kompensiert werden können.

Die prekäre Situation der Kommunen in der Staatsorganisation wird auch durch ihre schwache Repräsentation im föderalen Gefüge verdeutlicht. Die Kommunen haben jenseits der Beteiligung ihrer Spitzenverbände keine eigene Kammer im Gesetzgebungsprozess des Bundes, sondern werden von „ihren“ Bundesländern mitvertreten. Auch in den Gesetzgebungsprozessen der Länder ist es ihnen nicht gelungen, eigene Kommunalkammern zu etablieren – vom Experiment mit einem im Jahr 1996 eingerichteten Kommunalen Rat in Rheinland Pfalz einmal abgesehen (Holtkamp 2001). Selbst die Aufwertung der Gemeindevertretungen zu Parlamenten – über ihr klassisches Profil als bürgernahe (Selbst-) Verwaltungsorgane hinaus – war nur begrenzt erfolgreich (Wollmann 1999).

Die Reform der Kommunalfinanzen und des Föderalismus ist deshalb ein Dauerthema. Einige der in diesem Zusammenhang diskutierten Leitbegriffe wie Konnexität (wer Gesetze verabschiedet, muss auch für deren Finanzierung aufkommen) und Subsidiarität (Stärkung der lokalen Ebene und der lokalen Einnahmekompetenzen) wären auch für die Stärkung des lokalen bürgerschaftlichen Engagements zentral. Schnelle Reformen in einer dem lokalen bürgerschaftlichen Engagement förderlichen Richtung sind allerdings derzeit nicht zu erwarten. Die strukturell bedingten Handlungsgrenzen führen im bürgerschaftlichen Engagement häufig zur Enttäuschung über Unzuständigkeiten, fehlende finanzielle Möglichkeiten, einengende rechtliche Normierungen und Standards für öffentliche Einrichtungen. Die Schwierigkeiten der Parteien, Kandidaten für Kommunalvertretungen zu finden, sind auch deshalb gewachsen, weil aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger die Diskrepanz zwischen dem Aufwand für ein bürgerschaftliches Engagement in der Kommunalpolitik und den faktischen Entscheidungsspielräumen zu groß geworden ist. Aber auch bei Bürgerinitiativen grassiert vielfach Enttäuschung, weil Mobilisierungserfolge zunehmend ausbleiben (Schneider-Wilkes 2001).

Im internationalen Vergleich werden vor allem zwei weitere Besonderheiten der Bundesrepublik Deutschland hervorgehoben, die dem politischen Engagement Zügel anlegen. Zum einen wird auf die lange, bereits in der Weimarer Republik gefestigte Tradition des „organisierten Kapitalismus“ bzw. Korporatismus verwiesen. So dominieren z.B. im Arbeits- und Sozialbereich Großorganisationen und Spitzenverbände, die ihren besonderen Status, z.B. durch die institutionelle Subsidiarität mit dem „bedingten Vorrang“ für die Träger der freien Wohlfahrtspflege, auch rechtlich sichern konnten. Einerseits haben es neue, schwächer organisierte und von diesen Verbänden nicht aufgegriffene Interessen in der Regel besonders schwer, Gehör und Berücksichtigung zu finden. Andererseits erscheint bürgerschaftliches Engagement tendenziell als überflüssig, wenn machtvolle Verbände sich bereits um eine Sache kümmern. Eine Folge ist die Praxis „paradoxer Mobilisierung“ (Claus Offe) durch Verbandsspitzen, die ihre Mitglieder gelegentlich zur aktiven Unterstützung ihrer Politik aufrufen, ohne eine eigenständige und eigensinnige Willensbildung zu ermutigen.

Ähnliche Blockaden gehen zum anderen von der starken Verwaltungs- und Verwaltungsrechtstradition der Bundesrepublik Deutschland aus. Politisch Engagierte sehen sich stets mit umfangreichen Gesetzeswerken und den sie auslegenden Verwaltungsapparaten konfrontiert, deren gemeinsame Botschaft häufig in der Entmutigung von politischen Beteiligungs- und Gestaltungsansprüchen zu bestehen scheint. Die öffentliche Verwaltung mit ihren hoch spezialisierten Akteuren verfügt zudem über eine hohe Kapazität zur Selbststeuerung, der die meist ehrenamtlichen „Laien“ der Legislative oft nur wenig entgegenzusetzen haben. Eine ausufernde „Politikverflechtung“ und bürokratische „Mehrebenenpolitik“ machen es für die engagierten Bürgerinnen und Bürger nicht nur schwer, in diesem Gewirr Zuständige und Verantwortliche zu identifizieren, sondern auch Wege der legitimen Einflussnahme zu entdecken.

Dieses bürokratische Dilemma wird durch die dominierenden Formen einer ständig an Bedeutung gewinnenden transnationalen Politik noch gesteigert. Das oft beschworene Demokratiedefizit der Europäischen Union besteht nicht zuletzt darin, dass es eine wachsende Kluft zwischen der geringen Legitimationskraft und den bescheidenen Befugnissen des EU-Parlaments einerseits und den von den Regierungen der Mitgliedsländer geprägten Entscheidungs- und Umsetzungsinstanzen (Kommission, EU-Behörden) andererseits gibt. Jenseits der EU wird in der Regel gänzlich auf zusätzliche demokratische Legitimation verzichtet, obwohl die im UN-System und anderen internationalen Organisationen ausgehandelten Regelungen unter den Bedingungen vielfältiger Globalisierungsprozesse an Gewicht gewinnen.

2.1. Kommunale Ebene

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Ob klassisches Ehrenamt im Gemeinderat, aktive Mitgliedschaft im Verein oder die Unterschriftensammlung einer Bürgerinitiative – bürgerschaftliches Engagement findet in der Bundesrepublik Deutschland überwiegend auf kommunaler Ebene statt. Die Kommunen sind der zentrale Ort aktiver Bürgerschaft. Viele freiwillige, aber

auch einige Pflichtaufgaben der Gemeinden werden ehrenamtlich erbracht. So werden z.B. Brandschutz und Gefahrenabwehr in der Bundesrepublik Deutschland von 1,3 Millionen Angehörigen in 26.500 lokalen freiwilligen Feuerwehren gewährleistet. Davon sind in Jugendfeuerwehren 220.000 junge Leute aktiv. Diesem bürgerschaftlichen Engagement stehen lediglich 100 Berufsfeuerwehren gegenüber. Auch im Sport, in der Kultur oder im sozialen Bereich sind es nicht zuletzt die engagierten Bürgerinnen und Bürger, die maßgeblich zur Erfüllung kommunaler Daseinsvorsorge und zur Lebensqualität vor Ort beitragen. Viele kommunale Angebote ließen sich ohne bürgerschaftlich Engagierte nicht oder zumindest nicht in der gewünschten Qualität aufrecht erhalten. Oft reduziert sich Kommunalpolitik darauf, dafür die notwendige Infrastruktur zu sichern. Hier ist ein Perspektivenwechsel erforderlich. Die Zukunft bürgerschaftlichen Engagements wird wesentlich dadurch geprägt, ob es gelingt, für die Engagementförderung günstige lokale Bedingungen zu schaffen. Für diese Gewichtung sprechen strukturelle und aktuelle Gründe. Auch wenn das oft bemühte Bild von der Kommunalpolitik als „Schule der Demokratie" nicht immer zu überzeugen vermag, ist doch die kommunale Ebene strukturell den Interessen und Problemen der Bürgerinnen und Bürger am nächsten. Sie liegt, ohne erheblichen Aufwand betreiben zu müssen, in der Reichweite alltäglicher Lebenspraxis. Diese bildet einen Erfahrungshintergrund, auf dem sich bürgerschaftliches Kompetenzbewusstsein entwickeln kann. Hier sind direkte Kommunikation und öffentliche Versammlungen alltäglich möglich – wichtige Voraussetzungen für Vertrauen, soziales Kapital und eine deliberative Demokratie. Zudem ist dauerhaftes bürgerschaftliches Engagement aus Zeit- und Ressourcengründen für viele, vor allem für sozial schwächere und weniger mobile Bevölkerungsgruppen ausschließlich auf lokaler Ebene zu verwirklichen.

Auf keiner anderen politischen Ebene gibt es zudem mehr und leichter zugängliche direktdemokratische Beteiligungsrechte. Mit dem Siegeszug der süddeutschen Ratsverfassung (Schefold/Neumann 1996) wurden in den 1990er Jahren in allen Gemeindeordnungen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt. Die Direktwahl der Bürgermeister und die Möglichkeit, durch Kumulieren und Panaschieren Einfluss auf die Wahllisten der Parteien zu nehmen, erweitern und ergänzen das konventionelle Beteiligungsrepertoire. Über diese direktdemokratisch reformierten Gemeindeordnungen hinaus gibt es eine Fülle von innovativen freiwilligen Mitwirkungs- und Beteiligungsangeboten, die zahlreiche Kommunen in den letzten Jahrzehnten institutionalisiert haben. Sie reichen von themenspezifischen „Runden Tischen" (gegen Gewalt, gegen Drogen, für Geschlechterdemokratie etc.), Präventionsräten, Bürgerforen, Planungszellen und Mediationsverfahren bis zu Kinder- und Jugendparlamenten, Seniorenvertretungen und Ausländerbeiräten (vgl. Kapitel C.2.2.). Hinzu kommen lokale Einrichtungen, die sich speziell die Förderung von Selbsthilfe und freiwilligem Engagement (z.B. Selbsthilfekontakt- und Informationsstellen, Senior Experten Service, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen, Bürgerbüros etc.) zur Aufgabe gemacht haben. Gleichzeitig entfalten sich auf lokaler Ebene traditionell eine Vielzahl von unterschiedlichen bürgerschaftlichen Assoziationen. Hier ist in erster Linie die lokale Kultur der Vereine, Stiftungen und Bürgerinitiativen zu nennen.

Auch die unkonventionellen Formen politischen Engagements werden vor allem auf kommunaler Ebene genutzt (vgl. Kapitel B1.II.1.) Mehr als 60 % aller Proteste konzentrieren sich auf lokale und regionale Anliegen. Auch soziale Bewegungen haben immer wieder versucht, ihre Themen zu „lokalisieren", d.h. in konkrete lokale Forderungen, z.B. die Ausrufung von lokalen atomwaffenfreien Zonen, zu übersetzen. Für die neue Frauen-, die Ökologie- und die Gesundheitsbewegung gilt dieses „going local" („global denken, lokal handeln") sogar programmatisch (vgl. Rucht 2002).

Dies ist der aktuelle Hintergrund für das gestiegene Interesse an lokalen Varianten der Bürgergesellschaft. Leitbilder wie die „Bürgerkommune" bzw. die „Bürgerstadt" sind inzwischen allgemein akzeptiert und werden heute in programmatischen Texten von fast allen Parteien, von vielen Verbänden und Organisationen bemüht. Viele Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bekennen sich in Wahl- und Antrittsreden zur „Bürgerkommune". Die öffentliche Sichtbarkeit und Aufwertung bürgerschaftlichen Engagements im Internationalen Jahr der Freiwilligen hat zusätzlich zu diesem überparteilichen Konsens beigetragen. Er steht jedoch auf eher unsicheren Füßen, denn diese Leitbilder sind in der Regel vage gefasst.

Über den Grad der Realisierung der Bürgerkommune gibt es unterschiedliche Auffassungen. Einige vertreten die Ansicht, die Bürgerkommune sei bereits Wirklichkeit. Es sei nur noch nicht jedem begrifflich bewusst geworden. Andere wiederum begreifen sie als konkrete Utopie und als weitreichende Alternative zum Bestehenden, die nur zu verwirklichen ist, wenn tiefgreifende gesellschaftliche und politische Reformen gelingen. Die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger verbindet mit dem Begriff „Bürgerkommune" eine eingeschränktere Perspektive und meint damit punktuelle Innovationen wie z.B. lokale Freiwilligenagenturen, gelegentliche Planungszellen oder kommunale Internetportale. Die Enquete-Kommission hat sich auf ein politisch anspruchsvolles und möglichst umfassendes Leitbild der „Bürgergesellschaft" verständigt, das gerade auf kommunaler Ebene der Konkretisierung bedarf.

Das Leitbild „Bürgerkommune" meint dabei mehr als Kommunalpolitik. Es umfasst alle Lebensbereiche, die in lokalen Räumen organisiert sind, und alle Akteure, die unmittelbar auf das lokale Zusammenleben Einfluss nehmen. Dazu gehören z.B. örtliche Unternehmen und Gewerkschaften, Lokalzeitungen, Selbsthilfegruppen, Vereine und andere Akteure des „Dritten Sektors" – auch dann, wenn sie nicht in die Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung einbezogen sind. In Kommunen, die z.B. durch ein ansässiges Großunternehmen geprägt sind, dürfte dessen lokales Engagement gelegentlich mehr Gewicht für die Umsetzung des Leitbilds „Bürgerkommune" haben als Rat und Kommunalverwaltung. Für das lokale

bürgerschaftliche Engagement ist die Praxis von Kultur-, Sozial- und Bildungseinrichtungen, Kirchen und Stiftungen auch dann von Gewicht, wenn sie außerhalb der kommunalpolitischen Reichweite liegen. Sport- und Kulturvereine sind in kleineren Gemeinden ohnehin oft die zentralen kommunalpolitischen Akteure.

Wofür die kommunale Selbstverwaltung in welchem Ausmaß zuständig ist, unterliegt schnellen und starken Veränderungen. Ihre grundgesetzlich (Art. 28, 2) garantierte „Allzuständigkeit“ und das Aufgabenfindungsrecht der Gemeinden hat zu den erheblichen Variationen in Art und Umfang kommunaler Aufgaben und Leistungen ebenso beigetragen wie die unterschiedliche lokale Finanzkraft. Wesentlich beeinflusst wird der Handlungsspielraum der Kommunen zudem durch die Festlegung von Aufgaben durch höhere Ebenen der Staatsorganisation.

Strukturelle Restriktionen für die Entwicklung der Bürgerkommune

Eine starke kommunale Selbstverwaltung ist aus der Sicht der Einwohner einer Gemeinde dann gegeben, wenn möglichst viele ihrer politisch beeinflussten alltäglichen Lebensbedingungen auch kommunal gestaltet und verantwortet werden können. Angesichts geringer Gestaltungsspielräume wird kommunale Politik häufig nur als sachgerechte Verwaltung verstanden (Zeuner/Pollach/Wischermann 2000). Schon in den 1970er Jahren wurde daher kritisch von einer „Schein-Identität“ der kommunalen Ebene gesprochen (Offe 1976), deren Funktion wesentlich darin bestehe, eine Zuständigkeitsvermutung aufrecht zu erhalten, um Konflikte zu absorbieren, die durch die Politik auf höheren Ebenen der Staatsorganisation produziert werden. In Berichten über die Realität langjähriger Ratsarbeit ist daher auch von „kommunalen Scheinparlamenten“ (Berkemeier 1999) die Rede. Und gerade auf kommunaler Ebene gerät bürgerschaftliches Engagement rasch in den Verdacht, Lückenbüßer für nicht mehr finanzierbare „freiwillige Leistungen“ der Kommunen zu sein.

Wenn es um die konkrete Umsetzung der Perspektive „Bürgergesellschaft“ geht, kommt der kommunalen Selbstverwaltung als politisch legitimierter Instanz eine zentrale Bedeutung zu. Aus Sicht der kommunalen Praxis lassen sich eine Reihe struktureller Restriktionen formulieren (vgl. Dieckmann 1999), die der Verwirklichung der Bürgerkommune und der Zukunft bürgerschaftlichen Engagements auf kommunaler Ebene eher abträglich sind:

– *Geringe Gestaltungsspielräume durch „Überregelung“:* Politikvorgaben, Gesetze und Programme, die von den Ländern, dem Bund und der Europäischen Union kommen, bestimmen zu 90 % und mehr, was auf kommunaler Ebene geschieht. Es sind diese „übertragenen Aufgaben“ und Pflichtaufgaben, die den kommunalpolitischen Alltag prägen. In dieses Dilemma mündeten – dies haben die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in den Anhörungen deutlich gemacht – auch alle Vorschläge der Enquete-Kommission, wenn sie auf einheitliche gesetzesförmige Regelungen hinausliefen, die etwa die Förderung bürgerschaftlichen Engagements als weitere Pflichtaufgabe für die Kommunen normieren.

– *Knappe Finanzen:* Die Ressourcenschwäche der Kommunen wirkt ebenso einschränkend wie der wachsende Berg rechtlicher Vorgaben. Seit 1992 wächst die Zahl der Kommunen mit Fehlbeträgen im Verwaltungshaushalt. In NRW mussten beispielsweise 1998 ein Drittel aller kreisangehörigen Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen. Gegenwärtig haben zudem alle Kommunen mit einer einschneidenden, nicht kommunal erzeugten Einnahmenkrise zu kämpfen. Da die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement in den Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben fällt, ist sie unmittelbar von der dramatischen Entwicklung der kommunalen Finanzsituation betroffen. Aus Sicht einer stärkeren Förderung bürgerschaftlichen Engagements muss es daher das Ziel sein, für die Kommunen wieder größere Gestaltungsräume zu eröffnen und sicherzustellen, dass die Übertragung von Aufgaben auch mit der Bereitstellung entsprechender Finanzmittel einhergeht (Konnexitätsprinzip). Die geplante Einsetzung einer Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen ist daher als erster Reformschritt zu begrüßen.

– *Kompliziertheit:* Politikverflechtung, Mischfinanzierung und vielfältige rechtliche Vorgaben machen auch kommunale Politik, die ob ihrer besonderen Bürgernähe und Überschaubarkeit gerne gelobt wird, zu einer komplexen Sache, die „Profis“ erfordert. Wenn schon ehrenamtliche Gemeinderäte nach Einschätzung von Bürgermeistern mehrere Jahre benötigen, um einen kommunalen Haushaltsplan zu verstehen, fällt dies „Normalbürgern“ noch schwerer.

– *Widersprüchliche Interessen und Konflikte:* Nicht nur aus der Perspektive der Kommunalverwaltung erscheint die Förderung von mehr bürgerschaftlichem Engagement als Gefahr der Konfliktvermehrung, die zudem kostspielig und riskant ist. Gerade weil es keinen lokalen Politikbereich mehr gibt, in dem nicht diskutierbare Alternativen existieren, und die konfliktvermeidende Möglichkeit, hundert Blumen blühen zu lassen, schon aus finanziellen Gründen ausscheidet, handelt sich jede Engagementförderung potenziell zusätzliche Konflikte ein. Politische Entscheidungsprozesse dauern eventuell länger und werden womöglich teurer, ohne dass ein niedrigeres Konfliktniveau garantiert werden kann.

– *Wachsende Anforderungen bei schrumpfendem Handlungsrepertoire:* Nicht zuletzt in der Scherenentwicklung von steigenden kommunalen Sozialausgaben und sinkenden Investitionen kommt eine gesellschaftliche Ungleichheitsdynamik zum Ausdruck, die nicht nur die soziale Integrationskraft der Kommunen strapaziert, sondern auch der Frage der politischen Gleichheit bei der Förderung bürgerschaftlichen Engagements besondere Brisanz verleiht. Mit der Privatisierung kommunaler Dienste und Betriebe und dem verstärkten Einzug ökonomischer Kalküle verringern sich die Möglichkeiten, außerökonomischen – wie

z.B. sozialen und ökologischen – Aspekten über entsprechende Gebühren und Nutzungsordnungen kommunal Geltung zu verschaffen.

– *Verbreitete Reformmüdigkeit:* Die Verwaltungsreformbemühungen befinden sich gegenwärtig in einer Stagnationsphase. Gerade im letzten Jahrzehnt lastete großer Veränderungsdruck auf den Kommunen. Die Umsetzung neuer Steuerungsmodelle und andere Verwaltungsreforminitiativen haben in den 1990er Jahren viel Energie absorbiert. Ihre Ergebnisse haben selten gehalten, was die Leitbilder versprachen, da sich die Reformanstrengungen unter dem Diktat leerer Kassen häufig auf ökonomische Effizienzsteigerung verengt haben. Ein Zugewinn an politischer Steuerungsfähigkeit, einst mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle ebenfalls versprochen, ist dagegen kaum zu beobachten. Die Vorbehalte gegen eine weitere Runde der Verwaltungsmodernisierung, nun im Namen „aktiver Bürgerschaft“, sind innerhalb wie außerhalb der Verwaltung erheblich. Im Gefolge der letzten Reformrunde der Kommunalverfassungen geht es gegenwärtig eher um die Auswertung der damit gemachten Erfahrungen und um neue Machtbalancen zwischen Rat, Verwaltung, lokalen Parteien und der Verwaltungsspitze. Auch wenn mit Ausnahme Bayerns die Nutzung direktdemokratischer Verfahren durch die Bürger eine eher seltene Ausnahme geblieben ist, herrscht Skepsis gegenüber einer neuen Runde von Beteiligungsexperimenten.

  Besonders nachhaltigen Veränderungen war die lokale Politikebene in Ostdeutschland ausgesetzt. Nach dem (Wieder-)Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung teilten die Kommunen nicht nur im Zeitraffer die beschriebenen Reformschübe, sondern sie mussten auch gleichzeitig den Umbau vieler alter lokaler Einrichtungen und Institutionen (Wohnungsbaugesellschaften etc.) vorantreiben, Personal abbauen und zusätzlich Gebietsreformen bestehen.

Vor diesem Hintergrund fällt es der Kommunalpolitik derzeit noch schwer, bürgerschaftliches Engagement als zentrales Profilierungsfeld zu begreifen. Kommunen, die eine systematische Engagementförderung betreiben, sind gegenwärtig noch in der Minderheit. Nachdem die Verwaltungsreform die Bürger als Kunden entdeckt hat, haben Verwaltung und Kommunalpolitik die Bürgerinnen und Bürger in ihrer politischen Funktion und als Koproduzenten öffentlicher Leistungen noch nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen. Nicht zuletzt sind es die Angst vor einer „Enteignung des Mandats“ und vor einer Blockade des Verwaltungshandelns durch unbotmäßige und maßlose Bürger, die viele Kommunen vor einer Neubestimmung des Dreiecks „Bürger – Verwaltung – Rat“ zurückschrecken lassen.

Potenziale und Chancen für die Entwicklung der Bürgerkommune

Neben den skizzierten Restriktionen gibt es eine Reihe von Initiativen und Programmen, die dem Leitbild „Bürgerkommune“ zuarbeiten:

In den letzten Jahren wurden einige Modellprogramme (Urban 21, soziale Stadt etc.) aufgelegt, Wettbewerbe ausgeschrieben und Netzwerke gebildet, die – häufig an internationalen Vorbildern orientiert – lokales bürgerschaftliches Engagement zu fördern beabsichtigen. Eine Recherche für die Hans Böckler Stiftung hat kürzlich insgesamt 30 kommunale Zusammenschlüsse, Netzwerke und Kooperationen mit den Schwerpunkten Verwaltungsmodernisierung, neue Medien, nachhaltige Entwicklung, Beschäftigung und bürgerschaftliches Engagement identifiziert, an denen sich ca. 380 Gemeinden und Landkreise beteiligen (Mönkedieck/Brüsewitz/Damkowski/Rösener 2001). Hinzu kommen spezifische Zusammenschlüsse für einzelne Politikbereiche (Schule, Soziales, Gesundheit etc.). Viele der beteiligten Kommunen sind dabei zu Experimentierbaustellen für bürgerschaftliches Engagement geworden. Das von der Bertelsmann Stiftung initiierte Civitas-Netzwerk bürgerorientierter Kommunen wird nach einer Wettbewerbsphase (Sinning/Wimmer 2000) und einer Leitbild-Debatte Ende 2002 Qualitätsbausteine für bürgerorientierte Kommunen (Pröhl/Sinning/Nährlich 2002) vorlegen, die bürgerschaftliches Engagement in allen kommunalen Handlungsfeldern – vom Haushalt bis zu Quartierskonferenzen – durchbuchstabieren werden. Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat die Städte und Gemeinden als besondere Orte des bürgerschaftlichen Engagements entdeckt und berät seine Mitglieder bei der Entwicklung zur Bürgerkommune. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), die den Prozess der Verwaltungsmodernisierung mit angestoßen hat, unterstützt seit einigen Jahren durch Beratung und Konzeptentwicklung die Reformansätze in Richtung Bürgerkommune (vgl. KGSt-Bericht 6/1999). Diese Initiativen dürfen zwar nicht mit einer breiten Reformbewegung verwechselt werden, sie können aber über „benchmarking“ und „best practice“ Anregungspotenzial für andere Kommunen bieten. Gemeinsam ist allen Zusammenschlüssen, Netzwerken und Kooperationen zumeist die konzeptionelle Grundannahme, bürgerschaftliches Engagement sei eine wichtige Ressource, die zu mehr Demokratie, stabilerem sozialen Zusammenhalt, besseren sozialen Diensten, ökonomischen Produktivitätseffekten und womöglich auch zur Entlastung der kommunalen Haushalte beitragen kann. Mit ihrem „sozialen Kapital“ stellen die Bürgerinnen und Bürger ihrer Kommune ein Potenzial zur Verfügung, auf das sich politisch bauen lässt.

Auch wenn offen ist, ob sich solche Produktivitätserwartungen erfüllen, treffen Wettbewerbe und Ausschreibungen auf traditionsreiche Formen bürgerschaftlichen Engagements, eine gewachsene Initiativkultur und eine aktivierbare Bürgerschaft. Sie sind nicht zuletzt das lokale Erbe der „partizipatorischen Revolution“ seit den 1970er Jahren, die auch die DDR nicht völlig unberührt ließ. Bürgerinitiativen, neue soziale Bewegungen, Bürgerbewegungen und Selbsthilfegruppen haben Einrichtungen und Netzwerke gebildet, die vielfältige Varianten und Experimente in allen kommunalen Politikbereichen erproben. Aber auch jenseits solcher Milieus können kommunalpolitische Aktivierungsversuche mit einer Bevölkerung

rechnen, die über gestiegenes Kompetenzbewusstsein und nachhaltige Engagementbereitschaft verfügt (vgl. Kapitel B1.II.1.).

Kommunale Verwaltungsreform und bürgerschaftliches Engagement

Wenn das Leitbild der Bürgergesellschaft Wirklichkeit werden soll, sind Verwaltungen insbesondere auf kommunaler Ebene, wo bürgerschaftliches Engagement vor allem stattfindet, zentral daran beteiligt: Sie müssen sich noch stärker als bisher für bürgerschaftliches Engagement aufgeschlossen zeigen und den Bürgerinnen und Bürgern größere Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten eröffnen. Angesichts einer vielfältigen staatlichen Aufgabenpalette bei knapper werdenden finanziellen Mitteln steht die Reform und Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen insbesondere auf kommunaler Ebene seit Beginn der 1990er Jahre bereits weit oben auf der politischen Agenda. Zum Leitbild der Verwaltungsmodernisierung avancierte dabei das von der KGSt entwickelte Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“. Ziel des Neuen Steuerungsmodells ist es, die vorhandenen finanziellen Mittel durch eine Verbesserung der internen Steuerungsmechanismen des öffentlichen Sektors effizienter einzusetzen. Das Neue Steuerungsmodell ist durch drei eng miteinander verbundene Elemente gekennzeichnet:

– Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur,

– Outputsteuerung, d.h. Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her,

– Aktivierung dieser neuen Struktur durch Wettbewerb und Kundenorientierung. (Jann 2001)

In Abkehr von der klassischen bürokratischen Steuerung, die insbesondere auf festgelegte Regeln, Verfahren und Anweisungen (regulative und hierarchische Steuerung) Wert legte, setzt das Neue Steuerungsmodell auf finanzielle und informationelle Anreize und Belohnungen einerseits, auf die strukturelle Veränderung von Entscheidungsstrukturen und -prozessen andererseits.

Die anfängliche Reformeuphorie ist mittlerweile jedoch einer deutlichen Ernüchterung gewichen. Das Neue Steuerungsmodell als Gesamtkonzept ist bisher in keiner Kommune umfassend umgesetzt worden, sondern befindet sich überwiegend noch im Entwurfs- und Experimentierstadium, da sich erhebliche Umsetzungsdefizite ergeben haben (vgl. dazu im Einzelnen Jann 2001). Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive ist das entscheidende Manko des Neuen Steuerungsmodells aber die unzureichende Bürgerorientierung. Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells betrachtet die Bürgerinnen und Bürger vornehmlich in ihrer Konsumenten- und Kundenrolle. Bürgerinnen und Bürger sollen zum einen zwischen Dienstleistungen entscheiden können, die im Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern angeboten werden. Zum anderen soll durch Kundenbefragungen die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den angebotenen öffentlichen Dienstleistungen ermittelt werden (vgl. Wollmann 2002).

Gemessen am Leitbild der Bürgergesellschaft greift der Ansatz einer effektivitäts- und effizienzorientierten Dienstleistungskommune eindeutig zu kurz. Deshalb wird heute auf vielen Ebenen versucht, die ökonomische mit einer zivilgesellschaftlichen Orientierung der Verwaltungsmodernisierung zu verbinden. Das Ziel der Verwaltungsmodernisierung ist daher die Bürgerkommune, die die Bürgerinnen und Bürger als gleichberechtigte Akteure betrachtet, die Politik auf kommunaler Ebene mitgestalten und mitbestimmen und die in die öffentliche Leistungs- und Aufgabenerfüllung eingebunden sind.

Eingebettet ist die erweiterte Fassung der Verwaltungsmodernisierung in einer neuen Staatsauffassung: Der ermöglichende Staat eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern mehr Partizipationsmöglichkeiten und fördert zivilgesellschaftliche Organisationen bei ihrem bürgerschaftlichen Engagement. Darüber hinaus unterstützt der ermöglichende Staat gezielt diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die auf Grund fehlender Ressourcen nicht ohne weiteres in der Lage sind, ihre Bedürfnisse zu artikulieren und an Problemlösungen mitzuwirken (vgl. dazu Bandemer/Hilbert 2001).

Der Inhalt von Leistungen wird somit nicht primär durch den Staat und seine Verwaltung definiert, sondern zuallererst von den Bürgerinnen und Bürgern selbst. „Empowerment“ lautet in diesem Zusammenhang das Stichwort. Der Staat und die Kommunen geben dabei ein Stück (Definitions-) Macht („power“) an die Bürgerinnen und Bürger ab, die ihre Engagementziele selber definieren. Engagement sieht dann manchmal anders aus, als etablierte Politik und Verwaltung es sich vorgestellt haben – auch dies gehört zu einer Ermöglichungsverwaltung. Auf dem Weg dorthin ist jedoch eine grundlegende Änderung der Verwaltungskultur notwendig. Das klassische (Zerr-) Bild von Verwaltung mit den Merkmalen Traditionsorientierung („Das haben wir immer schon so gemacht“), Innovationsfeindlichkeit („Das haben wir noch nie so gemacht“) und Angst vor Engagement und Überbeanspruchung („Da könnte ja jeder kommen“) steht einer bürgerorientierten Verwaltung nur im Wege. Ihr Kennzeichen muss vielmehr sein, dass sie mehr Transparenz schafft, indem sie Verwaltungsabläufe nachvollziehbar gestaltet. Bürgerorientierte Verwaltung zeichnet sich aber auch dadurch aus, dass die Mitarbeiter mit den selbstbewussteren, engagierten Bürgerinnen und Bürgern in einer kooperativen Form umzugehen lernen. Dazu ist eine weitergehende Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter notwendig, um ein vertieftes Verständnis für die Anliegen und Eigenheiten der Vereine und Initiativen aus dem Dritten Sektor zu wecken. So kann eine institutionelle Passung zwischen staatlichen Institutionen und bürgerschaftlichem Engagement entstehen (vgl. Baer 2002).

Die Bürgerkommune wird letztlich von der Einsicht getragen, dass das lokale Gemeinwohl nicht allein von der Verwaltung als Anbieterin kommunaler Leistungen gewährleistet werden kann. Ein Netz von zahlreichen Akteuren ist für die Gemeinwohlrealisierung auf lokaler Ebene verantwortlich: Dazu zählen die Initiativen und Vereine des Dritten Sektors, die freien gemeinnützigen Träger und auch privatwirtschaftliche Unternehmen.

Für die Bürgerkommune bedeutet dies auch, dass sie nicht alles selbst machen muss. In vielen Fällen gewährleistet sie lediglich die Bereitstellung und Qualität bestimmter Leistungen, die von Vereinen und Initiativen des Dritten Sektors erbracht werden, und beschränkt sich bei lokalen Entscheidungen auf die Begleitung und Moderation der Aushandlungs- und Verständigungsprozesse. Für komplexe Themen und schwierige Entscheidungen kann sie die Kompetenzen ausgebildeter Moderatoren und Mediatoren zur Verfügung stellen.

Moderation und Mediation

Bei der Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements insbesondere in der Kommunalpolitik treten eine Reihe von Schwierigkeiten auf. Häufig werden nur spezialisierte Interessenvertreter oder -gruppen erreicht, die sich die Durchsetzung von Einzelinteressen zum Ziel gemacht haben. Ausführlich werden in der sozialwissenschaftlichen Forschung z.B. NIMBY (‚not in my backyard')-Phänomene diskutiert, bei denen es Anliegergruppen – nach dem Sankt Florians Prinzip – lediglich darum geht, Müllverbrennungsanlagen, Umgehungsstrassen oder Kraftwerke in ihrem eigenen Wohnumfeld zu verhindern.

Dass das Ziel einer breiten Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern für kommunale Mitgestaltung teilweise verfehlt wird, liegt auch daran, dass die im Verwaltungsrecht vorgesehenen institutionalisierten Formen der Bürgerbeteiligung, z.B. Planfeststellungsverfahren, wegen ihres ‚ritualisierten' Pflichtcharakters von den daran beteiligten Bürgern und Bürgergruppen häufig als unbefriedigend empfunden werden. Insbesondere gibt es keine institutionellen Garantien dafür, dass die Engagementbereitschaft einzelner Personen oder ganzer Gruppen im Entscheidungsprozess berücksichtigt wird.

Zudem gibt es bei partizipatorischen Prozessen eine Reihe von immer wieder auftretenden Problemen:

– eine weitgehend unstrukturierte Diskussion ohne konkrete Ergebnisse;

– die Vereinnahmung vieler Veranstaltungen durch einzelne ‘Partizipationsprofis', die ihre Positionen auf Grund ihres (meist bildungs- bzw. statusabhängigen) rhetorischen Geschicks durchsetzen können;

– die mangelnde Orientierung vieler Veranstaltungen an konkreten Problemlagen und Entscheidungen im kommunalen Alltag.

Solche prinzipiellen Probleme unorganisierter deliberativer Prozesse weisen auf die Notwendigkeit ihrer professionellen Anleitung und Strukturierung hin, um die Attraktivität für alle Beteiligten zu steigern. Ein wichtiger ‚Anreiz' für verstärkte Partizipationsbereitschaft besteht darin, dass persönliches Engagement von Bürgerinnen und Bürgern sichtbare Folgen nach sich zieht. Nur so haben die Engagierten den Eindruck, ihre Zeit sinnvoll eingesetzt zu haben. Mithin kommt professioneller Moderation eine wichtige Rolle für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements zu; denn ein gelingendes Projektmanagement ist auch ein wichtiger Qualitätsfaktor für deliberative Prozesse: Welche Aufgaben sollen angegangen werden? Welche Einzelschritte werden geplant? Mit welchem Zeithorizont? Wer mahnt die Erledigung der zwischen den Plenums- oder Arbeitsgruppensitzungen verteilten Aufgaben an? Wer überwacht die ‘Symmetrie' der Kommunikation zwischen ‘Vielrednern' einerseits und ‘stillen Arbeitern' andererseits, bevor sich Letztere aus der Mitarbeit verabschieden? Wer stellt die Qualität der Ergebnisse sicher?

Gelungene Beispiele für den Einsatz professioneller Moderation sind kommunale Energie-, Umwelt-, Agenda- und Familien-Tische, die von professionellen Instituten seit einigen Jahren bundesweit durchgeführt werden. Ziel z.B. eines Familien-Tisches ist es, einen Prozess anzustoßen, um die Situation von Familien vor Ort zu verbessern (vgl. Meister/Wüst 2000). An diesem professionell moderierten gut zweijährigen Prozess nehmen familienpolitisch wichtige Verantwortungsträger der Kommune oder Region teil: die Stadtjugendreferentin und der Schulleiter ebenso wie der Leiter der städtischen Verkehrsbetriebe, die Kindergartenleiterin, der mittelständische Unternehmer oder der Personalreferent aus dem Großbetrieb. Gemeinsam mit betroffenen Familien gibt sich dieses Gremium selbst eine Agenda: Welche Maßnahmen aus dem Bündel des prinzipiell familienpolitisch Sinnvollen sollen vor Ort in welchen Schritten umgesetzt werden und wer übernimmt welche Aufgabe? Professionelle Moderation spielt für den Erfolg einer solchen Veranstaltung problemorientierten bürgerschaftlichen Engagements eine Schlüsselrolle. Die Tatsache, dass der Einsatz eines solchen Instruments Geld kostet, entspricht nur der Einsicht, dass die Engagementbereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern kein ‘freies Gut' ist, das unbegrenzt zur Verfügung steht (und mithin ruhig verschwendet werden kann). Bei unprofessionell durchgeführten Partizipationsprozessen droht sich die Entfremdung von kommunalen Entscheidungsprozessen noch zu verstärken, und ursprünglich gute Absichten entsprechender Initiativen können ins Gegenteil verkehrt werden.

Eine fundamentale Bedeutung für die Konfliktlösung unter aktiver Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern hat auch die Mediation, ein Verfahren zur Regelung von Konflikten, das in Familie und Partnerschaft, Schule, Politik oder Umwelt sowie in Wirtschaftsunternehmen und Organisationen zunehmend Verbreitung findet. Der neutrale Schlichter (Mediator) initiiert und strukturiert problembezogene Kommunikationsprozesse zwischen den beteiligten Parteien, um unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessenlagen zu gemeinsam getragenen Problemlösungen zu gelangen. Diese Form der Konfliktbearbeitung gewinnt auch in vom bürgerschaftlichen Engagement getragenen Prozessen wie etwa der Lokalen Agenda 21 an Bedeutung. Ein Mediationsverfahren bei politischen Entscheidungsprozessen weitet den Kreis der an einer Entscheidung Beteiligten über die verantwortlichen Politiker hinaus auf bürgerschaftlich Engagierte aus.

Mediationsprozesse können und wollen demokratisch legitimierte Politik nicht ersetzen; doch sie werden von

der Politik mitunter bewusst angestoßen, um Informationen zu sammeln und zu systematisieren und auch um die Legitimität und Anerkennung der politischen Entscheidungsprozesse zu stärken.

Ein Beispiel kann das Mediationsverfahren um das Abfallwirtschaftskonzept im Nordschwarzwald sein. Hier sollen nicht nur Standortfragen entschieden werden, sondern es muss bis zum Jahre 2005 auch ein funktionierendes Abfallwirtschafts- und Abfallbehandlungskonzept eingerichtet sein. Das Projekt ist in drei Phasen gegliedert. In der ersten ging es um die Bestimmung der zu erwartenden Abfallmenge, in der zweiten Phase steht die Wahl des technischen Behandlungskonzeptes an und in der dritten Phase geht es um die Standortsuche. Während in der ersten Phase Fachleute zu den Mediationssitzungen hinzugezogen wurden, wird die Standortsuche nach dem Verfahren der Bürgerforen durchgeführt (vgl. Renn 1996: 189).

Die Erfahrungen mit solchen Mediationen weisen auf die grundlegende Bedeutung einer ausgewogenen Vorbereitung und eines professionellen und unparteiischen Managements hin. Sind diese Voraussetzungen gegeben, dann können Mediation und Moderation zu wichtigen Hilfsmitteln beim Aufbau ‚sozialen Kapitals' einer Region werden (vgl. Habisch 2000).

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

▲ *Stärkung der Politik in der Kommune*

Der Weg in Richtung Bürgerkommune besteht aus den vielfältigen Formen und Vorstellungen, mit denen bereits heute bürgernahe Politik erprobt wird. Nicht die eine große Reform des Grundgesetzes und der Kommunalverfassungen wird den Durchbruch bringen. Vielmehr sind auch im Rahmen der gegenwärtigen Kommunalverfassungen kleinere Reformschritte möglich und notwendig. Die kommunale Stärkung bürgerschaftlichen Engagements hat gegenwärtig vor allem dann eine Chance, wenn sie als gesamtstädtisches Projekt von zentralen Akteuren in der Kommunalpolitik (Bürgermeister, Ratsmehrheit, Dezernenten etc.) getragen wird. Gefordert sind ressortübergreifende Initiativen, die von der Lokalen Agenda 21 bis zur Kultur, vom sozialen Ehrenamt bis zum Naturschutz reichen und zugleich ein möglichst breites Spektrum von Akteuren der lokalen Bürgergesellschaft (Vereine, Unternehmen, Protestinitiativen etc.) zusammenbringen. Im Politikstil kann eine solche Förderpolitik nicht autoritativ, sondern nur unterstützend, vernetzend und moderierend angelegt sein. Auch Wettbewerbe und „benchmarking" können hilfreich sein. Die Initiative sollte symbolisch mit erheblichem Gewicht versehen und im lokalen Raum gut sichtbar sein (z.B. die Ergänzung oder der Umbau des Rathauses als Bürgerhaus). Kommunalpolitik und Verwaltung sollten diese Aufgabe als dauerhafte Querschnittsaufgabe betrachten, indem sie z.B. als Moderatoren die Beteiligungsprozesse begleiten und in sie eingebunden bleiben. Dennoch lassen sich paternalistische Überformungen und entsprechende Gegenreaktionen nur dann reduzieren, wenn sich die Engagierten eigene selbstbestimmte Entscheidungsgremien für ihr jeweiliges Tätigkeitsfeld schaffen (Spendenparlamente, Projekträte, Beiräte, Ausschüsse), in denen kommunale Ratsmitglieder durchaus Sitz und Stimme haben können und sollen.

Auch ohne in eine neue Reformrunde in den Kommunalverfassungen einzutreten, stehen den Kommunen eigene Möglichkeiten zur Verfügung, das Konzept der Bürgerkommune rechtlich zu stärken. Einmal bietet sich die Nutzung und Ausgestaltung auf der sublokalen Ebene der Gemeindeorganisation an. Ortschaftsräte, Bezirksverfassungen oder örtliche Beiräte eignen sich wegen ihrer Bürgernähe dazu besonders gut. Zum anderen bieten sich den Gemeinden über ihre Hauptsatzungen Möglichkeiten, bürgerschaftliches Engagement zu stärken.

▲ *Kommunalparlamente reformieren*

Auch die aktivste Bürgerkommune benötigt repräsentative Wahlgremien, bei denen die Gesamtverantwortung liegt. Trotz vieler Öffnungen in der letzten Reformrunde (Beteiligung sachkundiger Bürger in vielen Kommunalverfassungen, das Anhörungsrecht von Bürgerinitiativen in der Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts etc.) gäbe es eine Fülle von Möglichkeiten, Kommunalparlamente zu den politischen Orten zu machen, an denen disparate öffentliche Debatten und Initiativen zusammen kommen. Mit Blick auf die USA ließen sich z.B. Gemeinderatssitzungen mit obligatorischen, zeitlich begrenzten Bürgerfragestunden kombinieren, die allen Einwohnern prinzipiell ein – notwendig zeitlich eng begrenztes – Rederecht einräumen. Ein striktes Öffentlichkeitsgebot sollte für alle kommunalen Gremien (Rat, Ausschüsse, Kommissionen etc.) und Themen – von eng zu fassenden Ausnahmen einmal abgesehen – und Arbeitsgruppen gelten, an denen kommunale Vertreter beteiligt sind. Sachabstimmungen sollten strikt offen und nicht geheim stattfinden. Förderlich wären solche und ähnliche Regelungen, weil sie die Transparenz und Responsivität politischer Entscheidungsprozesse erhöhen.

▲ *Mehr ehrenamtliche Wahlämter*

Zu erwägen ist auch die Ausweitung kommunaler Wahlämter in den verschiedenen Politikfeldern (Beauftragte, sachverständige Bürger etc.), die bisher häufig über parteipolitische Patronage vergeben werden. Die öffentliche Präsentation von Kandidaten und Programmen könnte die politische Qualität steigern und zugleich würde dadurch das institutionalisierte Spektrum bürgerschaftlichen Engagements erweitert.

Kommunen können solche und andere Beteiligungsmöglichkeiten festlegen und ausbauen, indem sie die Gestaltungsmöglichkeiten nutzen, die den Ortsbeiräten bzw. in Hauptsatzungen bereits gegeben sind (vgl. Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002). In Großstädten wird vor allem eine Stärkung der Quartiers- und Stadtteilebene notwendig sein, um dezentrale und bürgernahe Beteiligungsformen zu ermöglichen.

▲ *Kommunale Rechte für bürgerschaftlich Engagierte*

Eine umfassende Normierung kommunaler Bürgerrechte steht gegenwärtig nicht auf der Tagesordnung, obwohl kommunale Garantien an Gewicht gewonnen haben. Sie

könnte nur im Rahmen einer umfassenden Kommunalisierung politischer Kompetenzen und Aufgaben erfolgen, die gleichzeitig jene Bürgerrechte umschreibt, die dann auf nationaler, europäischer oder globaler Ebene Bestand haben sollen (Mehrebenen-Bürgerschaft). Einige wenige Vorschläge sollen deshalb hier genügen:

▲ *Demokratisierung des kommunalen Bürgerstatus*

Noch immer ist die Unterscheidung von Einwohnern und Bürgern ein konstitutives Element der Kommunalverfassungen. Am deutlichsten wird dies in der Ausgestaltung politischer Beteiligungsrechte. Mit dem kommunalen Wahlrecht von EU-Bürgern und der Herabsetzung des Wahlalters haben Gemeinden die Kluft zwischen dem Bürger- und dem Einwohnerstatus zwar verkleinert, aber hier besteht nach wie vor ein wichtiges Aufgabenfeld der Kommunen, besonders mit Blick auf die Integration von Menschen ausländischer Herkunft. Parallele Regelungen von Einwohnerbegehren und Bürgerbegehren machen deutlich, dass den Kommunen auch unterhalb des Staatsbürgerschaftsrechts Möglichkeiten zu Gebote stehen.

▲ *Stärkung direktdemokratischer Verfahren*

Offen ist auch die Frage nach der Bedeutung direktdemokratischer Verfahren für die Entfaltung von bürgerschaftlichem Engagement. Zwar ist die Beteiligung am Bürgerentscheid selbst eine Engagementform, aber die Umsetzung der Entscheidung wird delegiert, zumeist an den Rat oder die Kommunalverwaltung. Sachvoten weisen daher grundsätzlich in eine andere Richtung als die Stärkung von Repräsentativgremien oder das Aktivwerden in kontinuierlichen Formen des bürgerschaftlichen Engagements, etwa dem sozialen Ehrenamt. Niedrigere Quoren und der weitgehende Wegfall von Themenbegrenzungen (Positiv- und Negativkataloge) könnten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu einer politischen Form aufwerten, von der nachhaltige Wirkungen auf die politische Kultur ausgehen. Während bei Bürgerbegehren bisher Entscheidungen über den kommunalen Haushalt zumeist explizit ausgeschlossen werden, sind Experimente zu begrüßen, die unter dem Stichwort „Bürgerhaushalt“ nach dem Vorbild von Porto Alegre (Brasilien) kommunale Prioritäten in einem bürgerschaftlichen Planungsprozess entwickeln wollen. Auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt es inzwischen einen Netzwerkknoten „Bürgerhaushalt“ im Netzwerk „Kommunen der Zukunft“. Pionierarbeit leistet hier u.a. Rheinstetten (Baden-Württemberg), das bereits seit dem Jahr 2000 einen Bürgerhaushalt vorlegt.

▲ *Transparenzgebot und Akteneinsichtsrecht*

Entscheidend für die bereits beschriebenen Varianten der Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements ist eine möglichst umfassende Transparenz kommunaler Entscheidungsprozesse. Kommunalverwaltungen präsentieren sich nicht selten als geschlossene Veranstaltungen, die nur die gesetzlichen Mindeststandards der Offenlegung und Bürgerbeteiligung erfüllen. Dass bereits erste Entwürfe für Vorlagen und Gutachten ins Internet gestellt werden, dass eigene kommunale Portale übersichtlich Tausende von Dokumenten verwalten, die dem interessierten Bürger stets die Chance geben, sich auf den aktuellen Stand zu bringen und sich einzumischen, scheint hierzulande – im Unterschied zu einigen Kommunen in den USA und Neuseeland – noch kaum vorstellbar. Mit der Ausweitung bürgerschaftlichen Engagements steigt der Transparenzbedarf, sollen Mitnahmeeffekte und einseitige Interessenpolitik vermieden werden.

▲ *Kommunale Verwaltungsreform*

Für die Bürger zählen Alltagserfahrungen. Von ihnen gehen die nachhaltigsten Ermutigungen oder Entmutigungen aus. Die bürgerorientierte Verwaltung ist zwar ein „altes“ Reformthema, aber in der letzten Reformrunde stand ein Kundenmodell im Vordergrund, das den bürgerschaftlich engagierten Bürger vernachlässigte. Schon das dauerhaft beschäftigte Fachpersonal sorgt gegenüber den periodisch wechselnden ehrenamtlichen Ratsmitgliedern für die machtpolitische Dominanz der Verwaltung. Der fördernde und ermöglichende Umgang mit aktiven Bürgern und Initiativen sowie die Moderation, das Monitoring und die Mediation ihrer Aushandlungsprozesse und die Evaluation solcher Prozesse sollten zukünftig noch stärker den Alltag der Kommunalverwaltungen prägen. Ohne ein entsprechend ausgebildetes und qualifiziertes Personal hat das Leitbild „Bürgerkommune“ keine realistische Chance. Jede Verknüpfung von Verwaltungsmodernisierung mit der Förderung bürgerschaftlichen Engagements muss eine entsprechende Weiterbildung der Verwaltungsmitarbeiter institutionalisieren (vgl. Lang 2001: 17). Mit Kontraktmanagement, dezentraler Ressourcenverantwortung, Budgetierung und anderen Verwaltungsreformelementen sind Anknüpfungspunkte geschaffen, die eine Dezentralisierung und Übertragung von Entscheidungen und Aufgaben auf zivilgesellschaftliche Gruppen und Initiativen gestalten helfen. Diese in Formen zu gießen, die keine Barrieren gegenüber ressourcenschwachen Akteuren aufbauen, entsprechende Beratungs- und Unterstützungsangebote (bis hin zur fachlichen und wissenschaftlichen Expertise) bereitzustellen, gehört zu den damit verbundenen kommunalen Aufgaben. Neue Steuerungsmodelle und Bürgerkommune schließen sich nicht aus, aber sie sind in den meisten Kommunen, wenn überhaupt, praktisch und konzeptionell nur locker miteinander verknüpft. Die Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen und kommunalen Ressourcen ist eine notwendige Voraussetzung für die Schaffung entsprechender Beteiligungsstrukturen.

Es wird darüber hinaus empfohlen, der unspektakulären und alltäglichen „kleinen Demokratie“ für die Nutzer öffentlicher Einrichtungen stärkere Beachtung zu schenken. Dazu gehört die Mitbestimmung bei Öffnungszeiten, Programmen und Nutzungsmöglichkeiten. In dem Maße, wie solche Beteiligungsformen institutionell eingerichtet werden, kann auch mit verstärktem bürgerschaftlichem Engagement gerechnet werden.

Innerhalb der Kommunalverwaltung empfiehlt sich eine ressortübergreifende Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Schaffung einer einheitlichen Geschäfts- und Koordinierungsstelle für bürgerschaftliches

Engagement, die sich verwaltungsintern um Koordination und Fortbildung bemüht, und nach außen als Ansprechpartner und Lotse für Initiativen und Engagierte fungiert. In großen Kommunen ist ein Netz solcher Ansprechstellen und -partner in den einzelnen Ämtern sinnvoll (Bogumil/Klie/Holtkamp/Roß 2001: 74). Die Koordinierungsstellen sollten über einen Etat für engagementfördernde Infrastrukturmaßnahmen verfügen, um ressort- und initiativenübergreifende Maßnahmen zu ermöglichen.

▲ *Lokale Infrastruktureinrichtungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements*

Die engagementfördernde Qualität lokaler Agenturen und Räume für mehr Bürgerengagement („Bürgerbüros“, „Bürgerhäuser“ etc.) wird sich u.a. daran messen lassen müssen, ob es gelingt, gerade jene eher informell organisierten Akteure und Gruppen zu beteiligen, die üblicherweise nicht in den korporatistischen Netzwerken der Lokalpolitik verankert sind. Dies setzt ein hohes Maß an Zugänglichkeit und Offenheit der entsprechenden fachlichen Gremien und Treffs voraus. Gleichzeitig kann engagementfördernde Kommunalpolitik nicht an bereits organisierten lokalen Interessen (Parteien, Verbände etc.) vorbei erfolgen. Kooperationsformen zu finden, die dem Eigensinn, den Ressourcen und der Leistungsfähigkeit schwach organisierter Initiativen angemessen sind und zugleich stärkere Akteure integrieren, gehört zu den anspruchsvollen Entwicklungsaufgaben. Möglicherweise ist es für eine längere Phase sinnvoll, eine Fülle unterschiedlicher Kooperationszusammenhänge zu stiften, die den bereits existierenden Pluralismus im lokalen Raum ungeschmälert sichtbar machen und den gestiegenen Abstimmungsbedarf in Kauf nehmen.

Ressourcenschwachen Akteuren ist nicht selten bereits mit dem kostenlosen Zugang zu geeigneten Räumlichkeiten und minimaler Büroausstattung geholfen. Die Öffnung lokaler Mitteilungsblätter oder örtlicher Internetportale sollte hinzukommen.

In größeren Städten können Stadtteilkonferenzen, die über eigene Stadtteilbudgets verfügen, ein nachhaltiges bürgerschaftliches Engagement stimulieren. Dies zeigen z.B. Erfahrungen mit dem NRW-Landesprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf (Bogumil/Klie/Holtkamp/Roß 2001: 73).

▲ *Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros, Selbsthilfekontaktstellen*

Ehrenamtsbörsen, Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen und Seniorenbüros sind zwar nicht flächendeckend eingerichtet, sie sind aber als Institutionen gut eingeführt. Kontinuität der Einrichtung, angemessene Mindestausstattung und qualifiziertes Personal sind einige der Anforderungen, die über den Erfolg und die Resonanz solcher Angebote entscheiden (vgl. Keupp 2001). Die lokale Vernetzung von Einrichtungen für unterschiedliche Zielgruppen ist wünschenswert, um ein breites Spektrum von Engagementmöglichkeiten sichtbar zu machen. In kleineren Kommunen wird eine Einrichtung allein das gesamte Spektrum abdecken können. Mit der bundesweiten Vernetzung entwickeln sich Qualitätsstandards und Aufgabenprofile, die nicht unterboten werden sollten, wenn die Werbung für bürgerschaftliches Engagement nicht Schaden nehmen soll. Freiwilligenagenturen etc. sollten nicht nur zwischen vorhandenen Angeboten und der örtlichen Nachfrage vermitteln, sondern auch eigene Initiativen starten, Qualifizierungen für Engagementbereite anbieten, Organisationsberatung geben, wo die Integration von Freiwilligen auf Schwierigkeiten stößt (vgl. dazu auchKapitel B1.I.9.). Folgende Leitlinien sollen hier beachtet werden:

– keine Standardisierung und Festlegung auf einen bestimmten Typus von Einrichtung;

– ein weites Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement, d.h. die Förderung von traditionellen wie von neuen Formen sollte angestrebt werden, die durch Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote unterstützt werden;

– die Vernetzung bereits bestehender Einrichtungen und die Vernetzung dieser Einrichtungen mit neuen Kooperationsangeboten ist anzustreben.

▲ *Kommunale Kultur der Anerkennung*

Schon die Ernsthaftigkeit, mit der das Thema bürgerschaftliches Engagement im lokalen politischen Raum aufgegriffen und institutionell umgesetzt wird, ist Teil einer Anerkennungskultur. Gefragt sind differenzierte Formen, die den Milieus und Lebensorientierungen der Engagierten entsprechen. Die Stadt Nürtingen bietet phantasievolle und positive Beispiele (vgl. Kapitel B1.I.6.).

▲ *Förderung von Modellprojekten, Experimentierklauseln*

Obwohl bereits einige von Stiftungen initiierte Netzwerke bürgerschaftlich orientierter Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland bestehen, die eigene Qualitätsstandards und Reformbausteine entwickelt haben, könnte die öffentliche Hand Modellprogramme für jene Kommunen auflegen, die sich auf Grund ihrer schwierigen Haushaltsbedingungen nicht aus eigener Kraft an solchen Netzwerken beteiligen können. Im Programm „Soziale Stadt“ sind mit dem Quartiersmanagement und anderen Beteiligungs- und Aktivierungsmodellen einige Ansätze vorhanden, die ausgebaut werden sollten. Ein zentraler Fokus sollte dabei die Mobilisierung beteiligungsferner Bevölkerungsgruppen sein.

Vielen reformorientierten Kommunen ist allerdings schon geholfen, wenn sie auf weit gefasste Experimentierklauseln in Bund und Land zurückgreifen können.

Offene Fragen und Umsetzungsprobleme

Auch eine eher bescheidene Version des Reformprojekts „Bürgerkommune“ hat mit zahlreichen Umsetzungshürden zu rechnen. Etablierte Akteure sollen die Bereitschaft zeigen, einen Teil ihrer Macht an zivilgesellschaftliche Akteure abzugeben. Welche Rolle können und wollen die politischen Parteien in diesem Prozess übernehmen (vgl. Kapitel B1.II.1.)? Widersprüche und Spannungen werden durch das Nebeneinander unterschiedlicher

Demokratieformen provoziert. Ein zentrales politisches Formproblem ist weitgehend offen: Mit welchen Mitteln und Maßnahmen lässt sich bürgerschaftliches Engagement fördern, ohne Bürgersinn, Eigenaktivität und Eigensinn des Engagements zu untergraben? Gelingt es, einen starken Trend in Richtung Exklusivbürgerkommune zu verhindern, der den demokratischen Ambitionen des Projekts widersprechen würde?

2.2. Zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch die Bundesländer

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer im föderalen Staat

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland haben die Länder eine große verfassungsrechtliche Bedeutung. Das Grundgesetz weist – bei Vorrang des Bundesrechts – die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich den Ländern zu (Art. 30, 31 GG). Zuständigkeiten bei der Gesetzgebung sind zwischen Bund und Ländern geteilt (Art. 70 ff. GG), wobei die Länder in einigen Bereichen (z.B. Schule, Kultur, Polizei, Kommunalverfassung) die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis haben, während Bereiche wie Arbeit, Wirtschaft, Soziales, Verkehr, Umwelt oder Gesundheit der „konkurrierenden Gesetzgebung“ unterliegen: In diesen Bereichen können die Länder gesetzliche Regelungen treffen, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Obwohl der Bund seine Zuständigkeiten in diesen Bereichen in hohem Maße ausschöpft, verbleiben den Ländern in der ausschließlichen und in der konkurrierenden Gesetzgebung vielfältige Regelungsmöglichkeiten. Auch für die Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements sind Landesgesetze – man denke an die Ausgestaltung der Institution Schule, die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger in der Kommunalverfassung und die Förderung kultureller Institutionen und Angebote – in vielen Fällen relevant. Dazu kommt, dass die Ausführung der Gesetze – auch der Bundesgesetze – in den Aufgabenbereich der Länder fällt (Art. 83 GG). In der konkreten Umsetzung bundespolitischer Rechtsvorgaben verfügen die Länder daher über einen nicht unbeträchtlichen Spielraum.

Nach unten wird die Zuständigkeit der Länder durch die ebenfalls im Grundgesetz festgelegte kommunale Selbstverwaltung beschränkt. Sie erlaubt es den Kommunen, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 GG). Die kommunale Selbstverwaltung setzt nicht nur der rechtlichen Regelung, sondern auch dem Einsatz finanzieller Zuwendungen durch die Länder Grenzen. So fällt etwa die Finanzierung infrastruktureller Einrichtungen und Angebote, deren Leistungen sich auf den kommunalen und regionalen Einzugsbereich beziehen, grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kommunen. Die (Finanzierungs-) Zuständigkeit der Länder beschränkt sich hier auf die Anschub- und Modellförderung sowie gegebenenfalls auf die Anteilsfinanzierung unter Beteiligung der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaft.

Der landespolitischen Ebene kommt im Kontext einer Politik der Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements eine wichtige Rolle zu. Die Bundesländer können Anstöße und Entwicklungen sowohl aus den Kommunen als auch von der Bundesebene aufgreifen, bündeln und in übergreifende landesbezogene Förderkonzeptionen und -strategien integrieren. Darüber hinaus können sie aber auch selbst initiativ tätig werden und auf der Grundlage länderspezifischer Ausgangsbedingungen, Traditionen und Sichtweisen eigene Handlungsansätze und -instrumente entwickeln und erproben. Zu diesem Zweck steht ihnen eine breite Palette von Steuerungsmitteln und Instrumentarien zur Verfügung. Sie können – wie erwähnt – durch spezifische Rechtssetzung und Anwendung (in Form von Landesgesetzen, Erlassen, Richtlinien etc.) den rechtlichen Rahmen bürgerschaftlichen Engagements gestalten, finanzielle Zuwendungen in Form von institutioneller Förderung, Projektförderung und Modellprogrammen bereitstellen. Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, Informationskampagnen und Aufrufe können sie das Wissen über unterschiedliche Formen bürgerschaftlichen Engagements verbreitern und zur Entwicklung eines engagementfreundlichen Klimas beitragen sowie durch unterschiedliche Formen der Ehrung und Würdigung einen Beitrag zur öffentlichen Anerkennung dieses Engagements leisten. Die Entwicklung einer Anerkennungskultur und die Bereitstellung von Angeboten zur Qualifizierung kann von Seiten der Länder wichtige Unterstützung erfahren. Nicht zuletzt kann durch die Vergabe von wissenschaftlichen Gutachten und Studien der Wissensstand über die vorfindlichen Formen und Varianten bürgerschaftlichen Engagements verbessert, Handlungsbedarf herausgearbeitet und der mögliche Wirkungsgrad eingesetzter Instrumente und Einrichtungen im Rahmen von Evaluationsstudien überprüft werden. Der erhebliche Spielraum bei der Nutzung von Instrumenten und Strategien der Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements durch die Länder hat zu einer Vielfalt von Ansatzpunkten, Förderwegen und Strategien und damit zur Entstehung eines breiten Spektrums länderspezifischer Förderprofile bürgerschaftlichen Engagements beigetragen.

Zum Stand der Entwicklung einer Politik der Engagementförderung auf Länderebene

Im Folgenden soll diese Vielfalt länderspezifischer Förderstrategien für die Zwecke dieses Berichts systematisiert und analysiert werden. Dabei geht es – neben einer knappen Darstellung der Vielfalt von Maßnahmen, Ansätzen und Instrumenten – insbesondere um die Frage danach, ob und inwiefern sich die Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements zu einem eigenständigen politischen Handlungsfeld entwickeln. Bevor die politischen Handlungsansätze und Instrumente in den Blick genommen werden, sollen zunächst länderspezifische Profile der Verbreitung und Verteilung von Engagementquoten als Ausgangsdaten für politische Maßnahmen betrachtet werden.

In dieser Hinsicht stellt der Freiwilligensurvey von 1999 unterschiedliche Engagementquoten in den einzelnen Bundesländern fest: In Baden-Württemberg, dem „Spitzenreiter“, engagieren sich 40 % (bezogen auf die Wohnbevölkerung über 14 Jahren), in Berlin, dem „Schlusslicht“, sind es nur 24 % (Rosenbladt 2000: 64). Dabei fällt neben dem bereits genannten Nord-Süd-Gefälle und den Unterschieden im Engagement zwischen Ost- und Westdeutschland eine Stadt-Land-Differenz auf: Im Kernbereich von Großstädten ist die Engagementquote deutlich niedriger als in ländlichen Gebieten; kleine Gemeinden erreichen die höchsten Engagementquoten. Dies wirkt sich auch auf Länderebene aus: In Flächenstaaten mit vielen kleinen Gemeinden herrschen andere Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement als in den Stadtstaaten (Rosenbladt 2000: 64f., Gensicke 2000: 50).

Die soziokulturellen, politischen und ökonomischen Bedingungsfaktoren für diese unterschiedlichen Engagementquoten sind keineswegs ausreichend erforscht. Hierzu werden länderspezifische Auswertungen der Daten des Freiwilligensurveys sowie weitere ländervergleichende Studien neue Erkenntnisse liefern können. Immerhin lässt sich beim jetzigen Erkenntnisstand festhalten, dass in dieser Hinsicht sowohl regionale Traditionen der politischen Mitwirkung und der lokalen Vereinskultur als auch unterschiedliche politisch-institutionelle Rahmenbedingungen eine Rolle spielen. Auch der Siedlungsstruktur kommt dabei eine wesentliche Rolle zu. Da sich bürgerschaftliches Engagement wesentlich auf die informelle Integration in das lokale Umfeld stützt, finden sich in kleinen Gemeinden mit ihren ebenso dichten wie überschaubaren Sozialbeziehungen die besten Voraussetzungen (vgl. Klages 2000: 43, Ueltzhöffer 2000: 38f.).

Die in den einzelnen Ländern entwickelten Profile und Schwerpunkte der Förderung bürgerschaftlichen Engagements lassen sich keineswegs umstandslos aus den jeweils vorfindlichen landesspezifischen Engagementquoten und bereichsspezifischen Verteilungen ablesen. Für die Ausprägung der Engagementpolitik sind vielmehr Art und Profilierung politischer Diskussionen und Diskurse rund um das Engagementthema und die hieraus resultierenden politischen Weichenstellungen ausschlaggebend. Entwicklungsstand, Schwerpunktsetzung und Instrumentenauswahl landesspezifischer Förderpolitiken hängen sehr stark davon ab, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form Ehrenamt bzw. freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement als politische Themen aufgegriffen und in welcher Form sie durch welche Akteure thematisiert und in politische Strategien und Maßnahmen umgemünzt werden.

Eine nähere Betrachtung des Diskussions- und Entwicklungsstandes der Förderung bürgerschaftlichen Engagements zeigt, dass in dieser Hinsicht eine bemerkenswert stark ausgeprägte Vielfalt zu beobachten ist. Dies spricht dafür, dass sich die Förderung bürgerschaftlichen Engagements auf Landesebene bislang noch nicht als ein etabliertes und fest umrissenes politisches Handlungsfeld mit identifizierbarem Gegenstand, Instrumenten, Institutionen und Strategien entwickelt hat. Vielmehr befinden sich die meisten Bundesländer weitgehend noch in einer Phase des „Konzipierens und Experimentierens“ (vgl. Schmid/Otto 2001: 8), in der zwar sehr viel in Bewegung ist, in der aber der weitere Entwicklungspfad noch keineswegs sicher absehbar ist, weil grundlegende Weichenstellungen noch ausstehen. Damit sind sie von der Phase der „Konsolidierung“ und „Normalisierung“ noch mehr oder weniger weit entfernt. Allerdings ist festzuhalten, dass sich seit etwa drei bis fünf Jahren in nahezu allen Bundesländern eine zunehmende Intensität der Beschäftigung mit dem Thema Ehrenamt/bürgerschaftliches Engagement und in den meisten Ländern insbesondere in den letzten zwei Jahren eine wachsende Beschleunigung in der Entwicklung von Maßnahmen, Instrumenten und Institutionen beobachten lässt. In diesem Zusammenhang hat insbesondere das von den Vereinten Nationen ausgerufene Internationale Jahr der Freiwilligen 2001 in nahezu allen Bundesländern erhebliche Anschub- und Beschleunigungswirkungen entfaltet und zu einer Vielzahl von Aktivitäten und Maßnahmen beigetragen.

Dabei lässt sich die Ausgangslage angesichts dieser dynamischen Entwicklungen in allen Bundesländern wie folgt kennzeichnen. Bürgerschaftliches Engagement wurde in der Vergangenheit eher nebenher und beiläufig – durch die Förderung von Maßnahmen, Institutionen und Aktivitäten in Sport, Unfall- und Rettungswesen, Justiz, Kultur, Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit sowie Familien gefördert (vgl. Olk 1990). Diese Förderung erfolgte traditionell weitgehend parallel und unverbunden und verstand sich nicht explizit als Engagementpolitik. Im Bereich der Förderung und Unterstützung unterschiedlicher Formen des Engagements wurde den staatlichen Institutionen vielmehr im traditionellen Verständnis eine zurückhaltende, mittelbare Rolle zugeschrieben: Während die Gewinnung, „Pflege“, Qualifizierung und Anerkennung von Ehrenamt und bürgerschaftlichem Engagement den freien Vereinigungen (Vereine, Verbände und gesellschaftliche Organisationen) zugewiesen wurde, beschränkte sich die öffentliche Hand auf die indirekte Förderung dieses Engagements durch eine Förderung und Unterstützung gesellschaftlicher Organisationen in Gestalt von Jugendverbänden, Sportvereinen, Kulturinitiativen und Wohlfahrtsverbänden etc.. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Unterstützung dieser Organisationen generell dazu führt, dass das bürgerschaftliche Engagement in diesen Vereinsstrukturen mittelbar mit unterstützt wird. Damit lässt sich die bisherige Förderpraxis bürgerschaftlichen Engagements als in hohem Maße fragmentiert, ressortbezogen und defensiv-zurückhaltend charakterisieren; im Wesentlichen wurden in diesem Rahmen traditionelle Formen des ehrenamtlichen Engagements, z.B. in Wohlfahrts- und Sportverbänden etc. gefördert.

Von dieser Ausgangslage hat sich die überwiegende Mehrheit der Länder angesichts der wachsenden politischen Sichtbarkeit und Relevanz des Engagementthemas mehr oder weniger weit entfernt. Inzwischen lassen sich in allen Bundesländern intensive Bemühungen erkennen, den Gegenstandsbereich der Engagementpolitik genauer zu umreißen, das Arsenal an Instrumenten und Maßnah-

men der Förderung und Unterstützung weiter zu entwickeln und neue Schwerpunkte, Themen und Zielgruppen einer Engagementpolitik zu identifizieren. Dabei unterscheiden sich die einzelnen Bundesländer allerdings zum Teil erheblich hinsichtlich des zeitlichen Beginns dieser Bemühungen, der inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und der Instrumente und Strategien. Der folgende knappe Überblick über den Stand und die Schwerpunkte der Engagementpolitik in den Bundesländern soll die Vielfalt, Unterschiedlichkeit und Ungleichzeitigkeit dieser Bemühungen bei allen notwendig werdenden Verkürzungen zum Ausdruck bringen.[24]

Engagement-Förderpolitik in den einzelnen Ländern: ein Überblick

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern, die in der Regel auf eine maximal drei- bis fünfjährige Vorlaufphase der Entwicklung engagementfördernder Maßnahmen zurückblicken können, stellt *Baden-Württemberg* eine Ausnahme dar. Hier hat sich mit der Engagementförderung seit 1990 inzwischen ein eigenes politisches Handlungsfeld mit eigenständigen Institutionen, hochrangiger politischer Bedeutung und wachsender Einbindung in übergreifende landespolitische Strategien herausgebildet. In der Abfolge von inzwischen vier Förderwellen (1990 bis 1993: Landesmodell „Seniorengenossenschaften“, 1994 bis 1996: „Initiative 3. Lebensalter“, 1996 bis 2000: Landesprogramm Bürgerschaftliches Engagement sowie 1999 bis 2005: Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement) wurde die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als ein eigenständiges Handlungsfeld mit hoher parteiübergreifender Akzeptanz entwickelt, das von allen Beteiligten inzwischen als eine kontinuierliche Daueraufgabe betrachtet wird. Im Verlaufe dieser Entwicklung wurde der zunächst relativ eng umgrenzte Zielgruppenbezug auf die Gruppe der Senioren allmählich immer mehr über generationsübergreifende Handlungsperspektiven auf die gesamte Bevölkerung ausgeweitet. Dabei wurde über alle Förderphasen hinweg darauf geachtet, dass eine allzu rigide Standardisierung der Förderprogramme zu Gunsten flexibler Instrumente der experimentellen Förderung vermieden wurde. Ausgehend von einem dezidiert gesellschaftspolitischen Anspruch, der auf die Stärkung von Demokratie und Mitgestaltung in der gesamten Gesellschaft (Klie/Roß 2000: 2) abzielt, wird der Einsatz flexibler, situativ ausdeutbarer Förderinstrumente für angemessener gehalten als traditionelle Förderstrategien mit fest umrissenem Zielgruppenbezug und klarer Zielstellung. Das Hauptanliegen der unterschiedlichen Förderphasen war es, eine möglichst große Anzahl organisierter Akteure auf verschiedenen Ebenen – also sowohl auf örtlicher als auch überörtlicher Ebene – in Arbeitsgemeinschaften und Netzwerken in die Engagement-Förderpolitik einzubinden und vor allem auch eine enge Kooperation mit den Kommunen aufzubauen. Zugleich haben sich die Schwerpunkte der Förderpolitik unter dem Eindruck konkreter Erfahrungen verschoben: Von einzelnen Initiativen über die Förderung kommunaler Infrastruktur hin zum Aufbau von Landesnetzwerken und Qualifizierungsangeboten, den so genannten „Lernbausteinen“ (vgl. Klie/Roß 2000: 15ff. sowie Hummel 2000).

Als institutionalisiertes Ergebnis dieser Vernetzungspolitik entstand zunächst die Arbeitsgemeinschaft Seniorengenossenschaften/Bürgerschaftliches Engagement (ARBES) als ein selbstorganisiertes Netzwerk der Einzelinitiativen, die Arbeitsgemeinschaft Förderung Bürgerschaftliches Engagement (AG/BE) als institutionalisierter Ausdruck der engen Kooperation zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Land sowie die Geschäftsstelle Bürgerschaftliches Engagement im Sozialministerium, von der aus die ressortübergreifenden Vernetzungsstrategien initiiert wurden. Neben diesem Entwicklungsstrang existiert eine Engagementförderung durch das Ministerium für Kultur, Jugend und Sport, die inzwischen auch zur Institutionalisierung eines Landesbüros Ehrenamt geführt hat. Hier ist auch ein Landesforum angesiedelt, in dem alle für das Ehrenamt wichtigen Gruppierungen vertreten sind. Die landespolitische Verankerung der Engagement-Förderpolitik kommt darin zum Ausdruck, dass in der Koalitionsvereinbarung von 2001 die Schaffung von „Börsen für Bürgerarbeit“ angekündigt und zugleich ein Staatssekretär im Kultusministerium zum Landesbeauftragten für das Ehrenamt berufen worden ist. Mit dieser Entwicklungsgeschichte nimmt Baden-Württemberg auf dem Gebiet der Engagementförderung eine Spitzen- und für viele andere Bundesländer mehr oder weniger explizit auch eine Vorbildposition ein. Diese Ansätze zu einer übergreifenden landespolitischen Gesamtstrategie zusammenzuführen, stellt in der Zukunft eine Herausforderung dar (vgl. Schmid/Otto 2001: 26).

In *Bayern* spielen z.B. familien-, jugend- und heimatbezogene Aktivitäten neben Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung eine besondere Rolle. Im Familien- und Jugendbereich sind dies die Förderung von Mütterzentren, altersgemischten Kinderbetreuungsgruppen, Ehrenamtlern in der Erziehungshilfe, das bayrische Kinder- und Jugendprogramm, Förderung des Verbandes Alleinerziehender, Förderung von Selbsthilfe im Behindertenbereich sowie Kultur- und Begegnungsstätten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler. Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung werden Sicherheitswachten gefördert, kommunale Sicherheitsbeiräte, ein Wettbewerb „Saubere Stadt“ sowie Sicherheitsmaßnahmen für Senioren. Dazu kommen Programme für ehrenamtliche Betreuer, Bewährungshelfer und Mitarbeiter im Strafvollzug. Erwähnenswert ist auch der seit März 2000 existierende Modellversuch „Bürgerarbeit“, der vorwiegend Langzeitarbeitslosen Zugänge zum ehrenamtlichen Engagement ermöglichen soll. Dieser Modellversuch wird durch eine wissenschaftliche Evaluation begleitet.

[24] Die folgenden Kurzbeschreibungen länderspezifischer Aktivitäten in diesem Handlungsfeld stellen keine erschöpfende Auflistung entsprechender Aktivitäten und Maßnahmen dar. Die Darstellung gibt einen selektiven Überblick über den Entwicklungsstand zu einem gegebenen Zeitpunkt. Da die folgende Darstellung auf Befragungen der Länder in den Jahren 2000 und 2001 beruht, ist nicht auszuschließen, dass inzwischen neue Aktivitäten zu verzeichnen sind. Vergleiche ausführlich die Expertisen von Braun (2000) sowie Schmid/Otto (2001) sowie die zitierten Materialien aus einzelnen Bundesländern. Vgl. auch Anlage 1: Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Bundesländern

In *Rheinland-Pfalz* liegen die Schwerpunkte insbesondere auf der Förderung von Ehrenamtsbörsen und Freiwilligenzentren, Selbsthilfe, Weiterbildung von Frauen im Ehrenamt, Seniorenengagement (insbesondere durch die Landesleitstelle „Älterwerden“), im Kinder- und Jugendbereich (Aktionen mit dem Landesjugendring, Arbeitsgruppe „Kinderfreundliche Umwelt“) sowie im Kultur- und Umweltbereich. Der Erfahrungsaustausch und die Beratung wird über die Geschäftstelle Ehrenamt beim Innenministerium gewährleistet, die damit auch als institutionelles Zentrum für Vernetzung und Kooperation fungiert. Sie koordiniert die konzeptionelle Arbeit mit der Interministeriellen Arbeitsgruppe Ehrenamt, in der alle Ressorts der Landesregierung zusammenarbeiten, sowie mit dem Runden Tisch Ehrenamt, in dem landesweite Organisationen und die kommunalen Spitzenverbände mit der Landesregierung zusammenarbeiten. Daneben plant und koordiniert das Referat „Gesellschaftliche Modernisierung in Rheinland-Pfalz“ in der Staatskanzlei besondere Ehrenamtsaktivitäten des Ministerpräsidenten. Durch die Kampagne „Wir tun was – die Initiative des Landes Rheinland-Pfalz für Ehrenamt und Bürgerengagement“ soll die gesellschaftliche Akzeptanz des Ehrenamtes insgesamt verbessert sowie die Zugangsmöglichkeiten über das Internet weiterentwickelt werden. Dabei wird Vereinen und Organisationen eine Möglichkeit zur Selbstdarstellung im Internet geboten. Darüber hinaus hat das Innenministerium eine Auswertung der landesbezogenen Daten des Freiwilligensurveys von 1999 für Rheinland-Pfalz in Auftrag gegeben (vgl. Gensicke 2001).

In *Hessen* wird seit dem 5. Dezember 1999 eine Kampagne zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements „Gemeinsam aktiv – Bürgerengagement in Hessen“ durchgeführt. Ziel ist die Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft und die Förderung innovativer Ansätze zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Die Homepage www.gemeinsam-aktiv.de informiert über Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements in Hessen und gibt Tipps für die Engagementpraxis. Die Landes-Ehrenamtsagentur, die am 1. August 2001 ihre Arbeit aufgenommen hat, verfolgt in Zusammenarbeit mit Kommunen, das Ziel, kommunale Unterstützungsstrukturen für bürgerschaftliches Engagement aufzubauen.

In *Nordrhein-Westfalen* sind insgesamt fünf Ministerien an der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements beteiligt. Zur Definition des Fördergegenstands wird auf den Begriff des bürgerschaftlichen Engagements zurückgegriffen, der hier als ein breiter Oberbegriff verstanden wird, der sowohl traditionelle Formen des Ehrenamtes als auch die Selbsthilfe, die in Nordrhein-Westfalen eine quantitativ bedeutsame Rolle spielt (Schätzungen gehen von 13.000 bis 15.000 Selbsthilfegruppen aus) einbezieht. Schwerpunkte liegen im Bereich des Sports (Handlungsprogramm „Ehrenamt im Sport“), im Schulwesen (Mitwirkung in Form von Schul- und Elternvereinen, Landesprogramm „Gestaltung des Schulwesens und Öffnung von Schulen“, Medienkompetenz, Ausschreibung von Wettbewerben im Bereich der politischen Bildung), im Jugendbereich („Ehrenamtlichkeit in der Jugendarbeit“, Modellprojekt „Jugend hilft Jugend“), im Bereich der Senioren (Einbindung von älteren Menschen in soziales Engagement, insbesondere auch in Hinblick auf die Solidarität zwischen den Generationen, aktivierende Seniorenpolitik); im Bereich der Familie werden vor allem Geschäftsstellen von Familien-Selbsthilfeorganisationen gefördert, im Bereich Frauen und Mädchen soll vor allem ein Abbau geschlechtsspezifischer Benachteiligungen stattfinden. Das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit hat im Jahr 2001 nicht nur einen Landeswettbewerb und eine größere Anerkennungsveranstaltung durchgeführt, sondern auch einen „Landesnachweis NRW Engagiert im sozialen Ehrenamt“ eingeführt, dessen Übernahme nach ersten positiven Erfahrungen auch von anderen Ressorts geprüft wird.

Im Bereich des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) wurde mit dem Landesprogramm „Initiative ergreifen“ ein innovativer Ansatz entwickelt. Danach sollen Initiativen unterstützt werden, die ihr bürgerschaftliches Engagement mit sozialen, kulturellen, nachbarschaftlichen und städtebaulichen Anliegen verbinden. Zur Beratung und Begleitung wurde vom Land ein Büro mit dem Namen „!startklar“ eingerichtet, mit dessen Hilfe eine Vernetzung relevanter Akteure in den genannten Bereichen angestrebt wird. Darüber hinaus wird das bürgerschaftliche Engagement im Rahmen des Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ sowie im Kontext von Programmen zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit ressortübergreifend gefördert. Das Programm „Lokal aktiv – Bürgerschaftliches Engagement – Bürgerkommune“ richtet sich – eingerichtet vom Innenministerium – an alle Bürgerinnen und Bürger.

In Nordrhein-Westfalen besteht ein enger argumentativer Zusammenhang zwischen der Politik der Engagementförderung und der Diskussion um den „aktivierenden Staat“. Damit zielt die Förderung unterschiedlicher Formen des bürgerschaftlichen Engagements auf die Festigung der Demokratie, auf die Ausweitung von Partizipationschancen und auf „Brücken“ in die Erwerbstätigkeit. Dabei erfolgt die Förderung überwiegend nach dem Muster der zumeist auf drei Jahre befristeten Modellprojektförderung, während Strategien der Vernetzung nur in einigen ausgewählten Bereichen (z.B. im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport) erkennbar sind. Darüber hinaus erhalten die Wohlfahrtsverbände zweckgebundene Mittel für Unterstützungsleistungen an Selbsthilfe- und Initiativgruppen sowie für die Qualifizierung ehrenamtlicher Arbeit. Auch hier existiert mit der Arbeitsgruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfe“, in der alle großen Wohlfahrtsverbände Nordrhein-Westfalens vertreten sind, eine institutionalisierte Schaltstelle für Erfahrungsaustausch und Abstimmung zwischen dem Ressort Soziales und den großen Wohlfahrtsorganisationen. Es ist geplant, in der zweiten Hälfte der laufenden Legislaturperiode eine Landesstiftung „Bürgerschaftliches Engagement“ zu gründen, über deren Aufgabenstellung allerdings wenig Klarheit herrscht.

Obwohl eine Gesamtstrategie zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements noch nicht erkennbar ist, bestehen

Ansätze zur Ausbildung von Netzwerken. In diesem Zusammenhang ist sowohl das im Jahr 1997 gebildete Städte-Netzwerk NRW, in dem heute 96 Städte und Gemeinden mitarbeiten, als auch das Landesbüro „!startklar“ in Dortmund sowie die bereits erwähnte Arbeitsgruppe Bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfe im Wohlfahrtsbereich zu nennen. Während die Verankerung des Themas Förderung von bürgerschaftlichem Engagement als Querschnittsaufgabe in der Landespolitik noch nicht sehr stark vorangeschritten zu sein scheint, finden sich in den einzelnen Ressorts zum Teil recht weit entwickelte Ansätze einer Förderpolitik. Eine interministerielle Arbeitsgruppe in der Staatskanzlei ist damit befasst, die unterschiedlichen ressortbezogenen Aktivitäten zu vernetzen und einen Erfahrungsaustausch zu organisieren.

In *Schleswig-Holstein* sind die Frauenpolitik und die Kinder- und Jugendpolitik besondere Förderschwerpunkte. So sollen etwa Frauen gezielt für ehrenamtliche Führungspositionen gewonnen werden (Modellprojekte „Fit für Führung“ und „Frauen auf Kurs“) und im Jugendbereich insbesondere durch Schülervertretungen, Jugendleiter-Card, Kooperationen zwischen Schulen und Vereinen etc. Jugendliche an das Engagement herangeführt werden. Darüber hinaus bestehen Aktivitäten im Rettungswesen und im Umweltbereich (Freiwilliges Ökologisches Jahr, landesweit wirkendes „Agenda Büro 21“). Hinsichtlich der Zielgruppen und Ansatzpunkte lässt sich gleichzeitig festhalten, dass ein Schwerpunkt der Engagementförderung in Schleswig-Holstein im Bereich der Partizipation von Kindern besteht. So wird mit den Aktionen „Schleswig-Holstein – Land für Kinder“ sowie „Demokratiekampagne Schleswig-Holstein“ insbesondere die Einbeziehung junger Menschen in das kommunale Leben vorangetrieben. Außerdem gehört die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zur übergreifenden Strategie der Verwaltungsmodernisierung durch das Innenministerium, das sich mit diesen Aktivitäten in erster Linie an die Kommunen in Schleswig-Holstein wendet. So wurde das kommunale Verfassungsrecht von der Landesregierung geändert, um das bürgerschaftliche Engagement im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu fördern. Seit kurzem existiert mit der „Landesinitiative Bürgergesellschaft“ eine Leitstelle für das Thema „Bürgerschaftliches Engagement“, die den Erfahrungsaustausch organisieren und innovative Förderansätze anstoßen helfen soll. Unter dem Motto „Schleswig-Holstein in Bewegung“ hat die Landesinitiative Bürgergesellschaft mit der Netzwerkbildung von Kommunen im Land begonnen.

In *Niedersachsen* konzentriert sich die Politik der Förderung bürgerschaftlichen Engagements auf zwei unterschiedliche Bereiche: Zum einen geht es unter der Überschrift „Bewährtes Erhalten“ um die weitergehende Förderung und Unterstützung „traditioneller“ Formen des freiwilligen Engagements in Sport, Feuerwehr und Wohlfahrtspflege. Zum anderen sollen im Rahmen einer im Sommer 2001 vom Kabinett beschlossenen „Offensive Bürgerschaftliches Engagement für Niedersachsen – Aktionsplan der Niedersächsischen Landesregierung zur Förderung von Ehrenamt, Bürgerschaftlichem Engagement und Selbsthilfe“ neue Entwicklungen bewusst aufgegriffen und die Quote der engagierten Bürgerinnen und Bürger erhöht werden. Hier sind das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales und das Justizministerium federführend, die zusammen mit dem an die Staatskanzlei angegliederten Referat für Staatsmodernisierung den Aktionsplan entwickelt haben und für dessen Umsetzung verantwortlich zeichnen. Es kann hier von einer gemeinsamen Geschäftsführung der drei Ressorts gesprochen werden. Im Rahmen dieser Offensive gibt es mit Information, Beratung und Vernetzung, neue Formen bürgerschaftlichen Engagements, Qualifizierung und Kultur der Anerkennung vier Säulen. Bestandteil der ersten Säule (Information, Beratung, Vernetzung) ist der Landesbeirat „Niedersachsen-Ring“, in dem alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen vertreten sind, und der sowohl den Erfahrungsaustausch als auch die Weiterentwicklung von Förderstrategien zur Aufgabe hat. Mit der Veranstaltungsreihe „10 mal 100“ soll ein Dialog zwischen der Regierungsspitze und den engagierten Bürgerinnen und Bürgern initiiert werden. Darüber hinaus ist seit September 2001 das Koordinierungsbüro „Freiwilliges Engagement von Alt und Jung“ eingerichtet worden, mit dessen Hilfe Aktivitäten im Bereich der intergenerationellen Arbeit vorangetrieben werden sollen. Im Bereich der zweiten Säule (neue Formen bürgerschaftlichen Engagements) sollen neuartige Ausprägungen des bürgerschaftlichen Engagements durch eine Anschubfinanzierung gefördert und verstetigt werden. Hierzu gehören Partizipationsprojekte für Kinder und Jugendliche (Gemeinschaftsaktion „Niedersachsen – ein Land für Kinder“), Vernetzungs- und Qualifizierungsaktivitäten durch Fachtagungen und Wettbewerbe sowie der gegenseitige Informations- und Erfahrungsaustausch durch mediale Vernetzung. Die dritte Säule (Qualifizierung) bezieht sich auf die Entwicklung eines flächendeckenden Netzwerkes von Qualifizierungsangeboten, wofür die Bonus Freiwilligen Akademie Niedersachsen einen ersten Ansatzpunkt bietet. Die vierte Säule (Kultur der Anerkennung) knüpft schließlich an bereits bestehende Maßnahmen an und läuft darauf hinaus, Ehrungen, Auszeichnungen und ähnliche Aktivitäten weiter zu entwickeln und zu verstetigen. Hinsichtlich des Zielgruppenbezugs ist festzuhalten, dass in Niedersachsen insbesondere Frauen, ältere Menschen sowie Kinder und Jugendliche im Mittelpunkt der Förderprogramme für bürgerschaftliches Engagement stehen.

Besonders hervorzuheben für den „Niedersächsischen Weg“ sind die Bürger- und Regionaldiskurse. In der Zeit von Februar 1999 bis Ende August 2000 wurden in vier Landkreisen zu sechs ausgewählten Themen gesellschaftliche „Diskurse“ durchgeführt und insgesamt 56 Veranstaltungen durchgeführt. Ziel war es, Möglichkeiten und Wege der Mitgestaltung für Bürgerinnen und Bürger aufzuzeigen und erste Erfahrungsaustausche zu ermöglichen. Kennzeichnend für die Regionaldiskurse ist, dass sie nach einem systematisch durchstrukturierten, einheitlichen Ablaufplan, der von Vorstudien bis hin zur Wirkungsanalyse reicht, durchgeführt wurden.

Auch in Niedersachsen ist das Thema bürgerschaftliches Engagement – ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen – in

einen breiten gesellschaftspolitischen Diskurs eingebunden, der auf die Neudefinition der Beziehungen zwischen Bürgern und Staat und auf einen Prozess der Staatsmodernisierung hinauslaufen soll. Diese landesweite Strategie wurde durch wissenschaftliche Expertisen und Studien – vor allem durch eine landesspezifische Auswertung des Freiwilligensurveys von 1999 und durch einen Forschungsbericht zum Thema „Bürgerschaftliche Aufgabenkritik und Aktivierender Staat“ – unterstützt. Da die Auffassung vorherrscht, dass sich das Politikfeld bürgerschaftliches Engagement nur relativ „staatsfern“ organisieren lässt, beschränkt sich die Politik insbesondere auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und eines produktiven Beteiligungsklimas sowie auf die Intensivierung der Kommunikation zwischen relevanten Akteuren. Hinzu kommen die Schärfung des Problembewusstseins und die Verstetigung und Vernetzung neuer Initiativen sowie Informations- und Öffentlichkeitskampagnen. Somit ist die Landespolitik bemüht, Strukturbildungsprozesse anzustoßen, ohne jedoch selbst dabei eine zentrale Rolle einzunehmen.

Insgesamt gehört Niedersachsen zu den Ländern, die – wie viele andere Länder auch – erst relativ spät mit neuen Formen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements begonnen haben. Dabei orientiert man sich in Niedersachsen bewusst an dem Beispiel Baden-Württemberg. Trotz des relativ späten Beginns einer systematischen Förderpolitik hat Niedersachsen inzwischen ein vergleichsweise hohes Entwicklungstempo erreichen können und deshalb in relativ kurzer Zeit neue Strukturen und Aktivitäten aufgebaut.

Das *Saarland* verfügt bereits seit 1997 über eine Dachorganisation für bürgerschaftliches Engagement. Die „Landesarbeitsgemeinschaft Pro Ehrenamt“ zählt mittlerweile über 100 Mitgliedsvereine und -verbände und wird vom Land finanziell unterstützt. Auch die flächendeckende Einführung von „Ehrenamtsbörsen“ wurde durch Zuschüsse des Landes ermöglicht – nach Ablauf der Anschubphase ist eine Weiterfinanzierung durch die Landkreise gesichert.

In der Landesregierung selbst wurden eine Koordinierungsstelle in der Staatskanzlei sowie eine interministerielle Arbeitsgruppe geschaffen. Der „Runde Tisch des Ehrenamts“, regelmäßig vom Ministerpräsidenten einberufen, führt die einzelnen Netzwerke zusammen und initiiert Einzelmaßnahmen, vor allem im Rahmen einer landesweiten Anerkennungskultur. Auf der Webseite www.saarland21.de, einem wichtigen Kommunikationsinstrument der Landesregierung, spielt bürgerschaftliches Engagement eine zentrale Rolle. Unter Begriffen wie „Next Generation“, „Alt-Jung“ oder „Courage“ werden dort Projekte bürgerschaftlichen Engagements für verschiedene Zielgruppen vorgestellt.

In den *Stadtstaaten* ist die Situation im Bereich des politischen Handlungsfeldes „Förderung bürgerschaftlichen Engagements“ im Vergleich mit den Flächenländern durch den großstädtischen Charakter geprägt. Spezifische Profilbildungen ergeben sich dort zum Teil auf Grund relativ frühzeitiger Ansätze und Erfahrungen mit dem Aufbau einer Infrastruktur zur Förderung bestimmter Formen des Engagements und zum anderen durch das gewachsene Profil der übergreifenden Landespolitik. So kann z.B. *Berlin* auf die langjährige Politik der Entwicklung einer Infrastruktur von Selbsthilfekontaktstellen, Nachbarschaftszentren und einer überregional bedeutsamen Freiwilligenagentur aufbauen, deren Wurzeln bereits in den frühen 1980er Jahren gelegt wurden. Dementsprechend besteht ein Schwerpunkt der Förderpolitik in Berlin darin, das ausgedehnte Netz an Infrastruktureinrichtungen in enger Zusammenarbeit mit den Bezirken zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Dabei wird das Berliner Konzept insbesondere durch die Nachbarschaftszentren geprägt, die im lokalen Zusammenhang insbesondere Leistungen für Familien, für Kinder und Jugendliche sowie Betreuungs- und Beratungsangebote für besondere Zielgruppen anbieten. Darüber hinaus konzentriert sich die Förderpolitik in letzter Zeit insbesondere auf Maßnahmen und Angebote der Qualifizierung von bürgerschaftlich Engagierten sowie auf Strategien der Verbesserung der Kooperation und des Informationsaustausches. Während die Qualifizierung durch vielfältige Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung sowie vor allem auch durch Ehrenamtsnachweise weiterentwickelt werden soll, geht es im Zusammenhang mit Kooperation und Information um Aktivitäten zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Freiwilligen und ihrer Organisationen und der Öffentlichkeitsarbeit, die in Kooperation mit dem „Treffpunkt Hilfsbereitschaft“ und anderen Freiwilligenagenturen durchgeführt werden sollen. Hierzu gehört die Durchführung regelmäßiger Veranstaltungen (Ehrenamts-Tage) ebenso wie die Einrichtung eines Internetportals und der Aufbau von Formen des Erfahrungsaustausches und der Vernetzung.

Bremen bemüht sich neben der Förderung der Selbsthilfe, der Freiwilligenagentur und den Jugendbüros vor allem darum, das Leitkonzept der Bürgerkommune umzusetzen. Dies soll insbesondere durch eine Verknüpfung der Ebenen von Politik, Verwaltung und Bürgern geschehen. Inzwischen ist eine komplexe Struktur von Beiräten, Ortsämtern, Präventionsräten, „Viertelparlamenten“ und Stadtteilforen entstanden, die jeweils spezifische Aufgaben erfüllen und vermehrte Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger bis zur kleinräumigen Ebene sicherstellen sollen. Mit verschiedenen Projekten zur Beteiligung und Mitbestimmung, darunter auch einem Projekt zur Lokalen Agenda 21, beteiligt sich Bremen am Netzwerk Bürgerorientierte Kommunen der Bertelsmann Stiftung und wurde dort mit dem zweiten Preis ausgezeichnet.

In *Hamburg* ist nach dem Scheitern des Aufbaus einer zentralen Freiwilligenagentur unter Trägerschaft einer Mehrzahl von Wohlfahrtsorganisationen (es gibt derzeit mehrere Agenturen in unterschiedlicher Trägerschaft) insbesondere die Vernetzung relevanter Akteure ein zentrales Ziel der Förderpolitik. Zu diesem Zweck wurden mit Unterstützung des Senats Anstrengungen zur Bündelung der Kräfte in Richtung auf eine konzertierte Aktion zur Förderung der Akzeptanz bürgerschaftlichen Engagements unternommen (Aktivoli-Netzwerk). Außerdem soll eine zentrale Stabsstelle zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in der Verwaltung geschaffen wer-

den. Gleichzeitig bilden Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Freiwillige einen weiteren Schwerpunkt der Förderpolitik in Hamburg.

Die Situation in den *neuen Bundesländern* ist auch im Engagementbereich durch den Systemumbruch von 1989/90 nachhaltig geprägt (vgl. Kapitel B1.I.3.). Der Transformationsprozess hat neben Veränderungen im Alltagsleben und im Institutionenaufbau für alle Menschen insbesondere eine tiefgreifende Veränderung der Möglichkeiten und Gelegenheiten für unterschiedliche Formen des freiwilligen und unentgeltlichen Engagements hervorgebracht. Dabei sind allerdings auch die infrastrukturellen Rahmenbedingungen für dieses Engagement sowohl im politischen Institutionensystem als auch in der Vereins- und Verbändelandschaft immer noch im Umbruch begriffen. In Folge des ökonomischen Strukturwandels und der hiermit verbundenen vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern ist das bürgerschaftliche Engagement sowohl im Bewusstsein der Menschen als auch in der Förderpolitik viel enger mit dem Thema Erwerbsarbeit verbunden als in den alten Bundesländern. Dagegen spielen Diskurse über die Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Bürgern, Staat und Verwaltung und das Konzept des ermöglichenden Staates noch eine relativ geringe Rolle.

In *Sachsen* hat das Ziel der Förderung des freiwilligen und unentgeltlichen Engagements der Bürgerinnen und Bürger eine gewisse Bedeutung erlangt, ohne dabei ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit zu rücken. Zur Kennzeichnung des Fördergegenstandes wird der Begriff des Ehrenamtes benutzt, während der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements allenfalls als analytische Kategorie betrachtet wird. Charakteristisch für die Engagementförderung im Freistaat Sachsen ist die Kombination von unmittelbar auf die Personen zielenden Programmen der Förderung und Unterstützung des Ehrenamtes einerseits und der subsidiär orientierten Verbändeförderung andererseits. Hinsichtlich der Fördergegenstände und Zielgruppen ist neben den Gruppen der Familien, der Selbsthilfe und sozialen Projekten im ehrenamtlichen Bereich, der Förderung psychosozialer Betreuung von Tumorpatienten und der Förderung von Jugendleitern vor allem die Zielgruppe der Senioren hervorzuheben. Denn das auffälligste Programm der Engagementförderung ist hier zweifellos die „Aktion 55“ und darüber hinaus die Verwaltungsvorschrift zur Entschädigung ehrenamtlich Tätiger. Die (mittlerweile ausgelaufene) „Aktion 55“ ist vor dem Hintergrund der hohen Betroffenheit älterer Bürger von Arbeitslosigkeit bereits Anfang der 1990er Jahre entwickelt worden. Ziel war es, durch eine monatliche Aufwandsentschädigung die Zielgruppe der Bürgerinnen und Bürger im Alter von 55 bis 60 Jahren im ehrenamtlichen Engagement zu unterstützen. Antragsberechtigt waren Menschen mit Behinderungen, Bezieher von Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, Arbeitslose und Empfänger von betrieblichen Vorruhestandsgeldern. Gefördert wurden nebenberufliche Tätigkeiten im Sinne des § 3 Nr. 26 Einkommenssteuergesetz im Umfang von 8 bis 15 Stunden wöchentlich in Projekten und Maßnahmen der außerschulischen Betreuung von Kindern und Jugendlichen, der Betreuung und Begleitung von Alten, Kranken und Menschen mit Behinderungen, der Begleitung von Arbeitslosen- bzw. nicht Berufstätigeninitiativen, der Begleitung von Ausländern, Aussiedlern oder Asylbewerbern, der Betreuung Inhaftierter, der Verkehrserziehung, der Umwelterziehung und -beobachtung sowie der Tutorentätigkeit. Die monatliche Aufwandsentschädigung, zu Beginn der Förderung 250 DM, später 150 DM, wurde über die Spitzenverbände und örtlichen Träger der freien Wohlfahrtspflege, Kirchengemeinden, gemeinnützigen Vereinigungen, Vereinen und Gruppen sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden mit weniger als 2000 Einwohnern ausgezahlt.

Die Verwaltungsvorschrift zur Gewährung von Aufwandsentschädigungen für ehrenamtlich Tätige trat im Juli 2001 in Kraft. Danach können Ehrenamtliche, die durchschnittlich mindestens zwölf Stunden monatlich tätig sind, eine Pauschale von monatlich 50 DM erhalten, wenn sie in einem der in der Verwaltungsvorschrift spezifizierten Arbeitsbereiche freiwillig und unentgeltlich tätig sind. Neben der finanziellen Förderung des Ehrenamtes wird in Sachsen auch der Anerkennung der Leistungen Ehrenamtlicher eine hohe Bedeutung beigemessen. Daher hat das Kultusministerium die Auszeichnung „Der Joker im Ehrenamt“ entwickelt, die jährlich auf Vorschlag der Kreissportbünde und Kreissportjugenden an jeweils rund 50 Personen verliehen werden. Insgesamt zielt die Förderpolitik in Sachsen darauf ab, durch die genannten standardisierten Programme klar definierte Zielgruppen für ein Ehrenamt zu gewinnen. Dagegen ist eine Förderung und Entwicklung von Strukturbildungen zu Gunsten einer neuen Kultur des Engagements im Sinne von Vernetzungen, neuen Kooperationsformen etc. nicht erkennbar. Diese Schwerpunktsetzung ergibt sich daraus, dass der Freistaat seine Aufgabe vor allem darin sieht, das ehrenamtliche Engagement einzelner Gruppen zu ermutigen, während es als Verantwortlichkeit der freien Träger angesehen wird, eigene Strukturen zu entwickeln, die freiwilliges Engagement ermöglichen.

In *Sachsen-Anhalt* sind vier Ministerien an Einzelmaßnahmen der Förderung ehrenamtlichen Engagements beteiligt, wobei der Schwerpunkt im Arbeits- und Sozialressort liegt. Spezielle Förderbereiche sind Jugendhilfe, Familie, Selbsthilfe, Ausländerarbeit und Schule. Im Bereich der Anerkennungskultur ist für Sachsen-Anhalt besonders die alljährliche Verleihung der Ehrennadel durch den Ministerpräsidenten an Bürgerinnen und Bürger, die sich im Ehrenamt besondere Verdienste erworben haben, kennzeichnend. Darüber hinaus ist geplant, den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung infrastruktureller Einrichtungen zur Förderung des Engagements auf lokaler und regionaler Ebene durch das Land zu unterstützen. In diesem Zusammenhang werden Möglichkeiten dafür gesucht, angesichts des Aufbaus einer Freiwilligenagentur in einer Großstadt des Landes und dem Auslaufen des Modellprojekts „Freiwilligenbörsen“ an sieben Standorten ein möglichst flächendeckendes Netz von regionalen Infrastruktureinrichtungen für Sachsen-Anhalt aufzubauen. Erste Ansätze für eine Vernetzung der Aktivitäten gesellschaftlicher Organisationen und Vereinigungen – zu denen auch das Internet-Portal www.plattformehrenamt.de gehört – sind im Internationalen Jahr der Freiwilligen entstanden; eine Koordination zwischen den Ministerien sollte allerdings noch intensiviert werden.

Mecklenburg-Vorpommern fördert das Engagement ebenfalls bislang überwiegend über die Einzelressorts, wobei der Jugendbereich und das Rettungswesen hervorzuheben sind. Eine interministerielle Arbeitsgruppe bei der Staatskanzlei soll die Förderaktivitäten der Ministerien bündeln und Verbesserungsvorschläge erarbeiten, um möglichst breite Bevölkerungskreise für das freiwillige Engagement zu gewinnen. Zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in Mecklenburg gehören neben einem jährlichen Empfang, in dessen Rahmen Engagierte mit einer Urkunde ausgezeichnet werden, auch die Dokumentation von Kenntnissen, die im Engagement erworben wurden, in einem „Qualipass" und eine Broschüre mit Adressen und Ansprechpartnern für bürgerschaftliches Engagement im Land. Mecklenburg-Vorpommern verfügt zudem über die gesetzliche Möglichkeit der Freistellung für eine Weiterbildung im Bereich bürgerschaftlichen Engagements (vgl. Kapitel C4.5.). Das „Netzwerk freiwilliges Engagement Mecklenburg-Vorpommern", hervorgegangen aus dem Förderprogramm „Soziale Bürgerinitiative in den neuen Bundesländern" der Robert Bosch Stiftung, betreut zahlreiche kleinere Projekte und wird von der Landesregierung unterstützt.

Auch in *Brandenburg* ist die Förderung von Ehrenamt und bürgerschaftlichem Engagement überwiegend eine Aufgabe der Einzelressorts. Insbesondere durch das Internationale Jahr der Freiwilligen hat sich allerdings auch in Brandenburg die Diskussion um die Thematik der Förderung von Ehrenamt und Bürgerengagement intensiviert. Im Zusammenhang mit diesen Aktivitäten ist eine Expertise im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen zur ersten Sichtung des Handlungsfeldes in Brandenburg vorgelegt und im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung eine Broschüre erarbeitet worden, die unter dem Titel „Aktiv für uns alle. Freiwilliges Engagement im Land Brandenburg" einen ersten Überblick über Projekte und Aktivitäten der Engagementförderung in unterschiedlichen Handlungsfeldern gibt. In dieser Broschüre wird angekündigt, dass künftig das Engagement verstärkt gefördert werden soll, und zwar insbesondere durch gezielte Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit, durch Beratung und Unterstützung von Modellprojekten sowie durch die Schaffung einer Kultur der Anerkennung und Würdigung des konkreten Engagements.

In *Thüringen* schließlich bildet die „Koordinierungsstelle Ehrenamt" im Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit das Zentrum der Landesförderung. Die Koordinierungsstelle betreut eine interministerielle Arbeitsgruppe und berät Träger und Modellprojekte. Zu ihren Projekten gehören zudem die Thüringer Ehrenamtsstiftung und eine Anfang 2002 in Auftrag gegebene Bestandsaufnahme bürgerschaftlichen Engagements in Thüringen.

Insgesamt zeigt der knappe Überblick über die Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern, dass hier das Thema der Förderung von Ehrenamt und bürgerschaftlichem Engagement – mit Ausnahme von Sachsen – erst in jüngster Zeit, zumeist initiiert durch die Vorbereitung und Durchführung des Internationalen Jahres der Freiwilligen, einen gewissen Intensitätsgrad erreicht hat. Insgesamt wird das Thema freiwilliges Engagement/Ehrenamt/Bürgerarbeit enger als in den alten Bundesländern mit dem Thema Erwerbsarbeit verknüpft und es wird begrifflich überwiegend mit der Kategorie des Ehrenamtes gearbeitet. Hinsichtlich der Zielgruppen überwiegen die Gruppen der Vorruheständler und der Kinder und Jugendlichen sowie sozial Benachteiligte und Beeinträchtigte. Die Fördermaßnahmen und Programme sind überwiegend in den Einzelressorts verankert, Koordinations- und Kooperationsgremien und Aktivitäten sowie vor allem Strukturbildungen mit Vernetzungscharakter sind in der Regel neu etabliert, im Entstehen begriffen oder geplant.

Typologie der Länderaktivitäten

Die Übersicht der Fördermaßnahmen im Bereich bürgerschaftlichen Engagements zeigt, dass in den einzelnen Bundesländern eine breite Palette unterschiedlichster Maßnahmen, Programme, Strategien, Instrumente und Einrichtungen entwickelt und realisiert worden ist. Für eine Systematisierung dieser disparaten Entwicklungen ist es daher hilfreich, eine Typologie zu entwickeln. In dieser Hinsicht lässt sich idealtypisch ein fragmentierter, ein symbolisch-diskursiver und ein integrierter Typ identifizieren (vgl. Schmid/ Otto 2001: 79f.).

Der *„fragmentierte"* Typ stellt gewissermaßen den politisch-administrativen Normalzustand dar. Eine Mehrzahl von Ministerien legt relativ eigenständig und unkoordiniert Programme und Maßnahmen der Engagementförderung für unterschiedliche Zielgruppen und Förderbereiche auf. Eine gemeinsame Strategie der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements existiert nicht und die landespolitische Relevanz des Themas rangiert allenfalls auf einer mittleren Ebene. Kontakte zu gesellschaftlichen Gruppen, Initiativen, Vereinen und Verbänden bestehen durchaus, konzentrieren sich aber auf die jeweiligen Fachressorts und ihre Zielgruppen. Obwohl die empirisch vorfindlichen Länderpolitiken nicht vollständig mit einem der drei Idealtypen übereinstimmen müssen, kann festgehalten werden, dass die überwiegende Mehrzahl der untersuchten Länder (mit Ausnahme von Baden-Württemberg) – bei allen Unterschieden im Einzelnen – diesem Idealtypus mehr oder weniger nahe kommen. Von diesem „fragmentierten Typ" entfernen sich allerdings alle diejenigen Länder, die auf dem Wege der Bildung koordinierender Instanzen und der Entwicklung von Netzwerken bereits Fortschritte gemacht haben.

Der zweite – *„symbolisch-diskursive"* – Typ bezieht sich auf eine Realität der Engagementförderung, bei der eine durchaus intensive Diskussion und politische Thematisierung der Engagementförderpolitik mit vergleichsweise geringen Aktivitäten der Umsetzung und Ressourcenausstattung verbunden sind. In der Regel ist dieser Typ dadurch gekennzeichnet, dass dem Thema Engagement und Engagementförderung eine hohe symbolisch-kommunikative Bedeutung zugemessen wird (Öffentlichkeitsarbeit, Ehrungen und Veranstaltungen etc.), während die konkreten Einzelaktivitäten in der Regel nach dem Muster des fragmentierten Typus in den Einzelressorts verankert sind und zumeist herkömmlichen Programmarten

und Instrumentarien folgen. Diesem Typ entsprechen alle diejenigen Länder, die im Wesentlichen erst im Vorfeld der Vorbereitung des Internationalen Jahres der Freiwilligen mit der Thematisierung und Politisierung des bürgerschaftlichen Engagements begonnen haben und aus diesem Grunde mit der Entwicklung von Maßnahmen, Programmen und Instrumenten noch nicht weit voran geschritten sind. Betrachtet man dieses Politikmuster unter diesem zeitlich-dynamischen Aspekt, dann ist es durchaus positiv zu bewerten: Es ist dann nämlich anzunehmen, dass der Phase der verstärkten Thematisierung dann auch eine Phase der Umsetzung und Bündelung von Aktivitäten folgen wird.

Der dritte – *„integrierte“* – Typ ist durch eine systematische Bündelung und Integration von Einzelmaßnahmen und Instrumenten zu einer umfassenden Gesamtstrategie auf der Ebene des Landes gekennzeichnet. Das Thema der Förderung bürgerschaftlichen Engagements hat bei diesem Typ eine vergleichsweise hohe landespolitische Bedeutung und wird auch entsprechend finanziell durch eine angemessene Einordnung in die Haushaltsprioritäten berücksichtigt. Zentrale Koordinationsstellen wie interministerielle Arbeitsgruppen und entsprechende Funktionsstellen in der Staatskanzlei üben Initiierungs- und Koordinationsfunktionen aus und es wird eine Förderprogrammatik entwickelt, die ressortübergreifende Ziele, Förderinstrumente und Strategien enthält. Das politische Handlungsfeld der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ist durch ein dichtes ressortübergreifendes Interaktions- und Kooperationsnetzwerk zwischen Politik und Verwaltung einerseits und gesellschaftlichen Organisationen und Akteuren andererseits gekennzeichnet. Die Politik der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements wird parteiübergreifend als Daueraufgabe anerkannt und löst sich deshalb im Grundsatz tendenziell von kurzfristigen Einflüssen wie Regierungswechseln, Themenkonjunkturen und äußeren Handlungsanlässen. Es liegt auf der Hand, dass diesem Idealtypus zur Zeit noch kein Bundesland vollständig entspricht. Das Land Baden-Württemberg nähert sich diesem Typus zur Zeit am weitesten an. Es ist allerdings zu beobachten, dass auch einige andere Länder angesichts eines hohen Tempos der Entwicklung und Erprobung von Engagement-Förderpolitiken diesem Typus durchaus näher kommen.

Entwicklungsperspektiven und Probleme der Engagementförderung auf Länderebene

Sowohl der Blick auf die vorhandenen Ansätze und Erfahrungen mit einer Politik der Förderung bürgerschaftlichen Engagements als auch die Identifizierung von drei unterschiedlichen Typen oder Mustern einer länderspezifischen Förderstrategie zeigen, dass es im Feld der Engagementförderpolitik offensichtlich (auch) auf der Ebene der Länder keinen „Königsweg“ gibt. Unterschiedliche länderspezifische Bedingungen und Traditionen sowie politisch-institutionelle Konstellationen führen zu verschiedenartigen Schwerpunktsetzungen, Programmen und Maßnahmen. Diese Unterschiedlichkeit der Förderpolitik in den Bundesländern ist ein Ausdruck regionalspezifischer Besonderheiten und nicht zuletzt auch des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Vielfalt ist nicht etwa eine Hypothek, sondern eine Ressource politischer Strategiebildung. Darüber hinaus sollte allerdings nicht vergessen werden, dass Engagementförderung ein politisch relativ junges Handlungsfeld darstellt, was zu unterschiedlichen Entwicklungsständen in der Intensität der Beschäftigung mit dem Thema und im Stand der Entwicklung und Erprobung geeigneter Fördermaßnahmen und -instrumente beiträgt.

Jenseits der gewollten Vielfalt und Unterschiedlichkeit länderspezifischer Förderwege gibt es allerdings einen Bestand an Grundsatz- und Querschnittsfragen, mit denen sich alle Länder bei der Weiterentwicklung ihrer Förderpolitiken beschäftigen und Lösungen finden müssen. Im Folgenden geht es darum, eine ausgewählte Anzahl solcher Querschnittsfragen und Probleme zu benennen sowie Entwicklungslinien und Lösungswege aufzuzeigen. Dabei geht es – um es nochmals zu betonen – keineswegs darum, einen Königsweg der Förderpolitik auf Landesebene zu formulieren. Es geht vielmehr darum, darzulegen, entlang welcher Grundfragen und Entscheidungsprobleme sich die länderspezifische Förderpolitik in den nächsten Jahren aller Voraussicht nach weiterentwickeln könnte.

▲ *Förderung der Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement durch die Länder*

Nahezu alle Bundesländer beteiligen sich inzwischen in unterschiedlichem Maße an der Förderung von Infrastruktureinrichtungen wie Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen, Nachbarschaftszentren etc.. Diese Förderung kann die Form der Anschub- und Projektfinanzierung, der Mitfinanzierung usw. annehmen. Dabei werden nicht lediglich lokale Infrastruktureinrichtungen mitfinanziert, sondern oft auch die landesweite Koordination solcher örtlichen Stellen durch Landesagenturen wie KOSKON in NRW oder die Landesehrenamtsagentur in Hessen. Die unterschiedlichen Säulen einer infrastrukturellen Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements sind – zumeist initiiert durch Bundesmodellprogramme – zu verschiedenen Zeitpunkten hinsichtlich verschiedener Zielgruppen entwickelt und realisiert worden. Hieraus resultieren einige Folgeprobleme, die auch auf der Länderebene einen politischen Entscheidungs- und Handlungsbedarf aufwerfen. Auf Grund der angedeuteten Entwicklungsgeschichte hat sich im Bereich der infrastrukturellen Förderung von Bürgerengagement mit den Selbsthilfekontaktstellen, den Seniorengenossenschaften und den Freiwilligenbörsen, Freiwilligenzentren und Freiwilligenagenturen eine Mehrzahl von Infrastruktureinrichtungen entwickelt, die nicht selten vor Ort unverbunden und unabgestimmt nebeneinander arbeiten. Die Folgen bestehen nicht nur in einer mangelnden Transparenz gegenüber den potenziellen Nutzergruppen, sondern unter Umständen auch in vermeidbaren Mehrkosten für die Zuwendungsgeber. Sieht man einmal von den Stadtstaaten und einigen größeren Großstädten ab, dann führt diese Situation in der Regel dazu, dass in den Kommunen – wenn überhaupt – nur einzelne dieser Infrastruktureinrichtungen unterhalten und damit nur bestimmte Nutzergruppen erreicht werden können (vgl. Braun 2000). Aus dieser Sachlage ergeben sich zwei Folgeprobleme:

(1) In konzeptionell-fachlicher Hinsicht ist zu klären, welche Aufgabenprofile die einzelnen Infrastruktureinrichtungen herausgebildet haben und unter welchen Umständen Überschneidungen und Kooperationsmöglichkeiten bestehen. In dieser Hinsicht ist der fachliche Diskussionsstand keineswegs gleichmäßig entwickelt. Die Aufgaben- und Leistungsprofile für die Selbsthilfekontaktstellen sind – nicht zuletzt wegen der inzwischen langen Entwicklungszeit dieser Infrastruktureinrichtungen und ihrer Begleitung durch Bundesmodellprogramme – weitgehend geklärt. Dies gilt jedoch keineswegs in gleichem Maße für den Einrichtungstyp der Freiwilligenbörsen, -zentren oder -agenturen. Wie schon die unterschiedlichen Begrifflichkeiten ausweisen, gibt es im Hinblick auf diese Einrichtungen, die häufig jüngeren Datums sind, eine viel größere Vielfalt von Organisationsformen und Aufgabenbeschreibungen. Während manche dieser Einrichtungen als reine Vermittlungsbörsen fungieren, bedienen die Freiwilligenagenturen ein weitaus breiteres Aufgabenspektrum und gehen über Vermittlungstätigkeiten weit hinaus. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von spezifischen Infrastruktureinrichtungen (wie Nachbarschaftszentren, Bürgerbüros etc.), die auf regionaler Ebene entwickelt und daher nicht zu übergreifenden Standardangeboten verfestigt worden sind. Angesichts dieser Sachlage ist unter Beteiligung der Länderebene insbesondere zu klären, ob und unter welchen Bedingungen die einzelnen Infrastruktureinrichtungen vor Ort parallel angeboten werden und gegebenenfalls miteinander vernetzt werden sollen bzw. unter welchen Bedingungen es fachlich begründbar ist, die unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen zu einem integrierten Einrichtungstyp zusammenzufassen (vgl. Braun 2000).

(2) Eng hiermit verbunden ist natürlich die Finanzierungsfrage: Die überwiegende Mehrheit der Kommunen ist bereits jetzt – und in Zukunft eher noch verstärkt – damit überfordert, infrastrukturelle Einrichtungen und Angebote zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements allein zu finanzieren. Aus diesem Grunde haben sich sowohl für die Selbsthilfekontaktstellen und Seniorenbüros als auch für die Freiwilligenagenturen Mischfinanzierungsmodelle durchgesetzt, an denen Kommunen, Länder, weitere Institutionen (wie Wohlfahrtsverbände, Krankenkassen etc.) und – soweit Bundesprogramme existieren bzw. existierten – auch der Bund beteiligt waren und sind. Dabei haben die Länder allerdings zumeist die Form der Anschub- und Modellförderung gewählt. Dies hat inzwischen dazu geführt, dass sowohl einige der bereits seit vielen Jahren bestehenden Selbsthilfekontaktstellen als auch die neu entstandenen Freiwilligenagenturen nach dem Auslaufen der Modellförderung ihre finanzielle Absicherung verlieren und deshalb in vielen Fällen ihre Arbeit einstellen müssen. Es ist deshalb dringend und zügig zu klären, in welchem Ausmaß die Länder bereit und in der Lage sind, sich an der Finanzierung dieser Infrastruktureinrichtungen zu beteiligen und inwiefern Möglichkeiten bestehen, jenseits von Anschub- und Modellförderung auch durch Anteilsfinanzierungsmodelle dazu beizutragen, die mittelfristigen Existenzgrundlagen für infrastrukturelle Einrichtungen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zu stabilisieren.

▲ *Landesgesetze auf Engagementfreundlichkeit überprüfen*

Indem die Länder Bundesgesetze durchführen und eigene Gesetze und Ausführungsbestimmungen erlassen, tragen sie zu den rechtlichen Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements maßgeblich bei. Damit die Landesgesetzgebung bürgerschaftliches Engagement sichern und ermöglichen kann, müssen die Gesetze allerdings – wie auf der Bundesebene auch – engagementfreundlich bzw. engagementverträglich gestaltet sein.

Das Kriterium der Engagementverträglichkeit hat allerdings bei der bisherigen Rechtssetzung und -anwendung kaum eine Rolle gespielt. Bei der Ausformulierung sozialpolitischer Leistungsgesetze und ihrer Ausführungsbestimmungen haben unter dem Leitbild eines „versorgenden Staates“ bislang vor allem bürokratische Richtigkeits- und Überprüfbarkeitskriterien sowie professionelle Versorgungsstandards vorgeherrscht. Die an sich nicht zu beanstandende Orientierung an bürokratischen Richtigkeits- und Überprüfbarkeitsregeln wird immer dann zum Problem, wenn auf diese Weise bürgerschaftliches Engagement behindert oder erschwert wird. Dies ist bei der Förderung und Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationsformen inzwischen in hohem Maße zu beobachten. So scheitern vor allem kleinere Vereine, Initiativen und Projekte nicht selten an den bürokratischen Hürden, die überwunden werden müssen, um eine öffentliche Zuwendung zu erhalten. Viele Regelungen im öffentlichen Zuwendungsrecht sind also – trotz ihrer generellen Berechtigung – in ihrer konkreten Ausformulierung hinderlich für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Aus diesem Grunde gilt es, durch eine Vereinfachung von Vorschriften und Verfahren sowie vor allem durch intensive Beratung von Antragsstellern und Zuwendungsempfängern eine Entbürokratisierung in diesem Bereich voranzutreiben und die relative Benachteiligung vor allem solcher Vereinigungen, die stark auf bürgerschaftliches Engagement zurückgreifen, abzubauen (vgl. auch Kapitel C.4.2.).

Darüber hinaus wirft die einseitige Orientierung gesetzlicher Regelungen im Bereich sozialer Leistungen an rigiden professionellen Standards zusätzliche Probleme auf. So sind etwa die durch Landesgesetze geregelten Qualitäts- und Ausstattungsstandards vieler kommunaler Einrichtungen – wie etwa Kindergärten oder Schulen – häufig immer noch einseitig an herkömmlichen Professionalitäts- und Qualitätsstandards orientiert, die freiwillig und unentgeltlich tätige Menschen mehr oder weniger unbemerkt ausgrenzen. Das Problem liegt dabei weniger darin, dass überhaupt Standards hinsichtlich der Professionalität des Personals und der baulichen und sonstigen Anforderungen an Infrastruktureinrichtungen formuliert werden. Diese sind unbedingt notwendig und sichern bestenfalls die Qualität eines öffentlich finanzierten Angebots und die Sicherheit derjenigen, die es in Anspruch nehmen und daran mitwirken. Allerdings orientieren sich

die vorfindlichen Regelungen in der Regel immer noch viel zu sehr an herkömmlichen Modellen der exklusiven Übernahme von Aufgaben und Verantwortlichkeiten durch formal ausgebildete Professionelle und an starren und rigiden Merkmalen der Strukturqualität. Dagegen sind engagementfreundliche Regelungen und Standards, die sich am Modell der Koproduktion von Professionellen und Laien sowie an prozessorientierten Qualitätsstandards orientieren, weit weniger verbreitet. Es ist daher notwendig, auf dem Wege der Überprüfung bestehender Förderrichtlinien und Regelungen beteiligungsfreundliche Professionalitätsmodelle und eine Öffnung sozialer Einrichtungen und Dienste für bürgerschaftliches Engagement zu ermöglichen und zu fördern.

▲ *Öffnung von Institutionen für Beiträge verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen und Akteure*

Entsprechend der generellen Orientierung dieses Berichts ist eine zentrale Entwicklungsperspektive – gerade auf Länderebene – die Öffnung von Einrichtungen, Diensten und Trägern des Wohlfahrtssektors für bürgerschaftliches Engagement und Kooperationen mit Partnern aus der Bürgergesellschaft. Hierfür bieten sich auf Landesebene vielfältige Ansatzpunkte. Neben der zivilgesellschaftlichen „Einbettung“ und Öffnung von Einrichtungen im Kinder- und Jugendbereich, im Gesundheitsbereich und im Bereich der Altenarbeit lässt sich die Institution der Schule exemplarisch benennen, weil sie als Lernort für bürgerschaftliches Engagement besondere Bedeutung hat und gleichzeitig ein Knotenpunkt des lokalen Gemeinwesens sein kann (vgl. auch Kapitel B.3.2.6.). Außerdem handelt es sich um einen Bereich in weitgehender Länderhoheit. Das Land kann die Öffnung von Schulen für Beteiligung in vielfacher Weise mitgestalten:

– Durch die Landesschulgesetze wird der rechtliche Rahmen der Schule vorgegeben. Bereits hier kann die Öffnung von Schulen gegenüber Partnern im lokalen Umfeld ebenso festgeschrieben werden wie die Mitgestaltungsmöglichkeiten für Elternbeiräte und Schülervertretungen.

– Das Land kann den Schulen sowohl mehr Autonomie bei der Personaleinstellung als auch bei der Verfügung über Budgets einräumen. Dies erweitert nicht nur den Spielraum kooperativer Gestaltung an Schulen, sondern gibt auch die Möglichkeit, ein eigenes Schulprofil zu entwickeln, das sich nicht zuletzt an der Situation des lokalen Gemeinwesens orientiert.

– Förderprogramme können einzelne Initiativen der Öffnung von Schule unterstützen: Aktivitäten in Zusammenarbeit mit freien Trägern, Nachmittagsbetreuung, Kooperationen mit örtlichen Unternehmen etc.. Ein finanzieller Einsatz des Landes kann dabei verhindern, dass die größere Handlungsautonomie einzelner Schulen auf Kosten anderer Schulen geht, die nur über ein ressourcenschwaches Umfeld verfügen.

– In seiner Mitverantwortung für Ausbildung und Forschung kann das Land schließlich dazu beitragen, dass Engagement und Beteiligung als Qualitätskriterien in der Fachdebatte und Wirksamkeitsforschung verankert werden. Die Bereitschaft, Beteiligung zu ermöglichen, ist schließlich auch eine Frage des Selbstverständnisses von Institutionen und Professionen, das durch die entsprechenden Ausbildungsgänge und begleitenden fachwissenschaftlichen Debatten maßgeblich geprägt wird.

▲ *Bürgerschaftliches Engagement als Querschnittsaufgabe*

Die Entwicklung in den einzelnen Bundesländern ist dadurch gekennzeichnet, dass immer weitere Zielgruppen und Fördergegenstände in die Politik der Förderung bürgerschaftlichen Engagements einbezogen werden und damit auch eine Erweiterung der Definition des Fördergegenstandes vorgenommen wird. Diese Entwicklung zeigt sich an der Ergänzung und Erweiterung herkömmlicher Zuständigkeiten und Themenbereiche wie soziale Dienste, Sport, Rettungswesen, Feuerwehr, Kultur und kommunale Ehrenämter durch die Bereiche Arbeit und Wirtschaft, Schule und Bildung, Stadtentwicklung sowie Verwaltungsmodernisierung. In dieser Entwicklung kommt deutlich zum Ausdruck, dass eine Politik der Förderung bürgerschaftlichen Engagements keine Ressortpolitik, sondern vielmehr eine Querschnittsaufgabe darstellt. Hieraus resultieren erhebliche Strategiebildungsprobleme auf der landespolitischen Ebene: Auf der einen Seite folgt hieraus nämlich die Handlungsaufforderung, den Gesichtspunkt der Förderung bürgerschaftlichen Engagements in den einzelnen Ressorts nachhaltig zu verankern. Ohne eine entsprechende Ressortbindung hätte es eine Politik der Engagementförderung schwer, innerhalb der Verwaltung Legitimität und Ressourcen zu gewinnen. Darüber hinaus ist es nur innerhalb der Ressorts möglich, angesichts der besonderen ressortspezifischen Rahmenbedingungen, Akteurskonstellationen und Sichtweisen zielgenaue und wirksame Förderstrategien zu entwickeln. Denn der politische Handlungsbedarf und die Fördermöglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements sind zu einem großen Teil von den Besonderheiten des jeweiligen Bereichs – sei dies nun die Kinder- und Jugendpolitik, das Rettungswesen oder der Bereich der Stadt- und Wohnumfelderneuerung etc. – geprägt. Durch den Ressortbezug entsprechender Fördermaßnahmen wird allerdings die Notwendigkeit einer integrativen Perspektive und gesamtstrategischer Ziele und Instrumente einer ressortübergreifenden Förderung bürgerschaftlichen Engagements keineswegs gegenstandslos. Denn ohne Koordination und Kooperation der Aktivitäten in den Einzelressorts und ohne die Entwicklung übergreifender Ziele und Handlungsperspektiven würde die Förderpolitik auf dem Niveau fragmentierter Teilstrategien verharren. Für die länderpolitische Ebene ergibt sich hieraus das Erfordernis, sowohl die ressortspezifischen Ziele, Programme und Instrumente einer Politik der Förderung bürgerschaftlichen Engagements zu präzisieren und weiterzuentwickeln, als auch die Anstrengungen einer ressortübergreifenden Integration und Koordination durch geeignete konzeptionelle Anstrengungen und institutionelle Vorkehrungen zu verstärken. Hierzu zählt die interministerielle Abstimmung und der Erfahrungsaustausch durch Arbeitsgruppen und koordinierende Funk-

tionsstellen ebenso wie die Einrichtung von Anlauf- und Leitstellen an den Berührungspunkten mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren und die Entwicklung entsprechender Vernetzungsformen. Auf der konzeptionell-programmatischen Ebene stellt sich hier die Frage nach der Abstimmung ressortspezifischer Maßnahmen und Programme und der Entwicklung einer ressortübergreifenden Gesamtstrategie.

▲ *Koordinierung, Kooperation und Vernetzung*

Eng mit dem vorstehenden Punkt der Verknüpfung von ressortbezogener und ressortübergreifender Förderung ist die Frage der Entwicklung geeigneter Vernetzungs- und Koordinierungsstrukturen auf der Ebene der Landespolitik verbunden. Während auf der örtlichen bzw. regionalen Ebene die erwähnten Infrastruktureinrichtungen wie Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen etc. Vernetzungs- und Koordinationsfunktionen ausüben sollen, gibt es inzwischen auch in vielen Bundesländern Ansätze einer Vernetzung und Kooperation auf Landesebene. In dieser Hinsicht sind zunächst einmal interministerielle Arbeitsgruppen (Rheinland-Pfalz, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland etc.) zu erwähnen, die Maßnahmen und Konzepte der einzelnen Ressorts bündeln und koordinieren, den Erfahrungsaustausch organisieren und die Kommunikation aufrechterhalten. Darüber hinaus haben inzwischen auch einige Staatskanzleien entsprechende ressortübergreifende Koordinationsfunktionen im Handlungsfeld der Förderung bürgerschaftlichen Engagements übernommen. Die Kooperation und Koordination auf der Ebene von Politik und Verwaltung ist allerdings nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite der Medaille bezieht sich auf die Vernetzung von Politik und Fachressorts mit gesellschaftlichen Akteuren. Diese Funktion wird von Netzwerken größerer Reichweite erfüllt, die sich in einigen Bundesländern herausgebildet haben. Sie umfassen sowohl gesellschaftliche Organisationen aus unterschiedlichen Bereichen des Dritten Sektors als auch politische Akteure und Vertreter von Regierungspolitik und Verwaltung. Beispiele hierfür sind die Landesarbeitsgemeinschaft „Pro-Ehrenamt“ im Saarland, das Landesnetzwerk „Bürgerschaftliches Engagement“ in Baden-Württemberg, der „Niedersachsen-Ring“ in Niedersachsen, das „Activoli-Netzwerk“ in Hamburg, sowie das „Netzwerk freiwilliges Engagement in Mecklenburg-Vorpommern“.

Solche Netzwerke können sich dahingehend unterscheiden, ob sie „top-down“ durch Politik und Verwaltung initiiert und gebildet wurden und damit mehr oder weniger unter Leitung staatlicher Institutionen arbeiten oder ob sie „bottom-up“ durch gesellschaftliche Organisationen gebildet werden und sich entweder unter Ausschluss politisch-administrativer Strukturen vernetzen oder aber Vertreter von Politik und Verwaltung allenfalls als „Gäste“ einbeziehen. Netzwerke dieser Art zielen auf Begegnung und Austausch, auf die gemeinsame Entwicklung und Koordinierung von Aktivitäten und Strategien zur Engagementförderung in Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren. Solche Netzwerke sind ein Anzeichen dafür, dass sich das politische Handlungsfeld der Engagementförderung nun zunehmend auch als ressortübergreifendes Beziehungsnetz von Akteuren und Institutionen zu konsolidieren beginnt. Dabei bedienen sich viele Länder inzwischen auch der internetgestützten Form der Vernetzung, wie z.B. in Hessen (www.gemeinsam-aktiv.de), Sachsen-Anhalt (www.plattformehrenamt.de) und Rheinland-Pfalz (www.wir-tun-was.de). Durch die Einrichtung von Internetportalen lassen sich Ziele realisieren wie die Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit nach außen und eine Integration der Informationsflüsse nach innen (vgl. Schmid/Otto 2001: 84). Hier befinden sich in der Regel Hinweise auf Engagementmöglichkeiten im Sinne einer Ehrenamtsbörse sowie Informationen über Veranstaltungen, Initiativen und Aktivitäten des Landes und der gesellschaftlichen Akteure. Handlungsbedarf besteht hier insbesondere deshalb, weil die technischen Möglichkeiten des Mediums Internet bislang keineswegs ausreichend ausgeschöpft worden sind. Bislang fungieren diese Internetportale mehr oder weniger als Informationseinrichtungen der Verwaltung bzw. der gesellschaftlichen Organisationen, während interaktive Prozesse kaum in Gang gesetzt worden sind. Es wäre daher wünschenswert, wenn diese internetgestützten Formen der Vernetzung dahingehend ausgebaut würden, dass sich die interessierten Bürgerinnen und Bürger selbst mit eigenen Meinungen und Vorschlägen einbringen können, und so der interaktive Charakter des Mediums Internet besser genutzt wird.

Insgesamt wird aber an den bisherigen Erfahrungen deutlich, dass die Entwicklung und Umsetzung einer länderbezogenen Gesamtstrategie für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements erhebliche Widerstände und Schwierigkeiten aufwirft. Der ressortübergreifende Charakter einer solchen Gesamtstrategie steht in einem erheblichen Spannungsverhältnis zu den ressortspezifischen Sichtweisen, Interessen und Handlungsmöglichkeiten. Es kann daher nicht überraschen, dass zwar in einigen Bundesländern erhebliche Fortschritte in Richtung einer Vernetzung, des Erfahrungsaustausches und der ersten Kooperationsanstrengungen zu beobachten sind, während in keinem Land bislang eine integrative, ressortübergreifende Gesamtstrategie zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements entwickelt und durchgesetzt werden konnte.

▲ *Finanzwirtschaftliches Controlling*

Wie bereits beschrieben sind die meisten Fördermaßnahmen für bürgerschaftliches Engagement in den Ländern an eine Vielzahl von Fachressorts gebunden. Einbezogen sind die Ressorts Soziales, Jugend, Kultur, Kultus, Stadtentwicklung und Wohnen, Umwelt, Qualifizierung für Erwerbsarbeit etc.. Diese Verteilung der Engagementförderpolitik auf eine Vielzahl von Fachressorts führt dazu, dass das Gesamtvolumen der für dieses politische Handlungsfeld zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf der Ebene der einzelnen Bundesländer nicht bezifferbar ist. Abgesehen von den Fördersummen für einzelne konkrete Maßnahmen und Aktivitäten ist also bislang nicht bekannt, wie hoch die Summe der Haushaltsmittel wirklich ist, die die Bundesländer für dieses spezifische Politikfeld bereitstellen. Im Interesse einer politischen Transparenz des Ausgabenverhaltens und finanzwirtschaftlicher Wirkungsanalysen wäre es wünschenswert,

wenn in Zukunft verstärkte Anstrengungen dahingehend unternommen würden, den Mitteleinsatz in diesem Politikfeld transparenter zu machen.

Zur Rolle wissenschaftlicher Begleitforschung bei der Entwicklung und Erprobung einer Politik der Engagementförderung

Programme, Maßnahmen und Instrumente der Förderung unterschiedlicher Formen bürgerschaftlichen Engagements haben oft einen experimentellen und innovativen Charakter. Über die möglichen Zusammenhänge zwischen einzelnen Merkmalen der Fördermaßnahmen und den Reaktionen und Wirkungen im Zielfeld bestehen daher erhebliche Informationsdefizite und Unsicherheiten. Darüber hinaus besteht in der Regel erheblicher Informationsbedarf hinsichtlich des Umfangs, der inneren Struktur und der Veränderung unterschiedlicher Formen bürgerschaftlichen Engagements auf Länderebene. Aus diesem Grunde könnten empirische Studien, sozialwissenschaftliche Begleitforschungsprojekte und die Nutzung wissenschaftlichen Sachverstands einen erheblichen Beitrag zur Optimierung von Förderstrategien im Handlungsfeld bürgerschaftlichen Engagements leisten. Vergleicht man diese mögliche Bedeutung wissenschaftlichen Sachverstands mit seiner tatsächlichen Nutzung durch die Landespolitik, dann ergibt sich eine offenkundige Diskrepanz: Von einigen Ausnahmen abgesehen, werden die Möglichkeiten der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation von Programmen und Maßnahmen der Engagementförderung kaum genutzt. Eine Ausnahme bildet hier wiederum Baden-Württemberg. In diesem Bundesland wurde bereits in der ersten Förderwelle ein wissenschaftlicher Beirat gebildet und seit der zweiten Förderwelle das Instrument der wissenschaftlichen Begleitforschung systematisch genutzt. Darüber hinaus wurden zusätzliche Forschungsaufträge zur empirischen Analyse spezieller Fragestellungen in Auftrag gegeben (vgl. Ueltzhöffer 2000, Ueltzhöffer/Ascheberg 1995 sowie Ueltzhöffer/Ascheberg 1997). Auch in Niedersachsen stützte sich die Entwicklung der Engagementpolitik auf wissenschaftlichen Sachverstand. Hierzu gehört zum einen die landesspezifische Auswertung des Freiwilligensurveys von 1999 (durch das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Universität Hannover 2001) sowie vor allem der Forschungsbericht „Bürgerschaftliche Aufgabenkritik und aktivierender Staat“ (vorgelegt von Blanke u.a. 1998). Der letztgenannte Bericht ist auch insofern von Bedeutung, als er der Frage der Akzeptanz einer Politik der Verlagerung von Verantwortlichkeiten weg vom Staat hin zu den Bürgern nachgeht und insofern eine empirisch-analytische Fundierung der niedersächsischen Förderpolitik bietet. In allen anderen Bundesländern gibt es zwar vereinzelte Begleitforschungsprojekte in spezifischen ressortbezogenen Programmen (außerdem hat auch Rheinland-Pfalz eine länderspezifische Auswertung des Freiwilligensurveys von 1999 in Auftrag gegeben), aber keine wissenschaftliche Unterstützung und Begleitung der Konzept- und Instrumenteentwicklung im Bereich einer Engagementförderpolitik im allgemeinen Sinne. Dieser Befund gilt auch für den Einsatz von Instrumenten der Evaluationsforschung. Obwohl gerade im Handlungsfeld der Engagementförderung eine Vielzahl neuartiger Institutionen, Einrichtungstypen und Instrumente eingesetzt werden, liegen über deren Wirkungsgrad und über erforderliche Qualitätsstandards keinerlei gesicherte Informationen vor. In dieser Hinsicht kann festgestellt werden, dass noch erhebliche Spielräume bei der Optimierung von Engagementpolitiken durch einen nachhaltigen und systematischen Einsatz wissenschaftlichen Sachverstands bestehen. Dabei ist es keineswegs immer erforderlich, die gesamte Engagementförderpolitik durch eine wissenschaftliche Begleitforschung zu unterstützen. Wesentliche Fortschritte sind bereits aus gezielt eingesetzten empirischen Forschungsaufträgen und der Beauftragung wissenschaftlicher Expertisen zu ausgewählten Einzelfragen zu erwarten. Dabei ist ein besonders hoher Erkenntnisgewinn von Studien zu erwarten, die einzelne konkrete Instrumente, Maßnahmen und Einrichtungen auf ihre Wirkungsmöglichkeiten und -grenzen hin untersuchen.

2.3. Die Bundesebene im föderalen Staatsaufbau

An die Rolle des Bundes als Gesetzgeber richten sich in der Öffentlichkeit große Erwartungen: Die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene macht für bürgerschaftlich Engagierte und ihre Verbände einen wesentlichen Beitrag zur Engagementförderung aus; auch die Enquete-Kommission misst diesem Beitrag große Bedeutung zu (vgl. verschiedene rechtliche Handlungsempfehlungen in Teil C). Da die Bundesebene den Schwerpunkt der Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven in Teil C bildet, werden die politisch-institutionellen Verhältnisse auf dieser Ebene hier nur kurz skizziert – zwischen Ländern und Kommunen einerseits und transnationalen, besonders europäischen Rahmenbedingungen andererseits.

Im föderalen Staatsaufbau liegt die Gesetzgebungskompetenz nicht nur beim Bund, sondern auch bei den Ländern (vgl. Kapitel B1.II.2.2.). Über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz verfügt der Bund nur in wenigen Bereichen wie auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung oder Währungspolitik (Art. 73 GG). Andere Rechtsgebiete sind Gegenstand konkurrierender Gesetzgebung von Bund und Ländern, wobei die Länder Gesetze erlassen können, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (Art. 72, 74 GG). Vor dem Hintergrund des grundgesetzlich verankerten Ziels der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 72 Abs. 2 GG) hat der Bund allerdings weite Teile der konkurrierenden Gesetzgebung übernommen, so dass in Bereichen wie Arbeit, Wirtschaft, Sozialpolitik, Umwelt und Gesundheit zumeist Bundesgesetze maßgeblich sind. Eine dritte Form der föderalistischen Aufgabenteilung besteht in Rahmenkompetenzen des Bundes für die Gesetzgebung der Länder, etwa im Hochschulwesen (Art. 75 GG).

Auch unterhalb der Ebene der Gesetzgebung sind Bund und Länder auf vielfache Weise miteinander verflochten: Institutionalisierte Beratungsgremien, Vermittlungsinstanzen und regelmäßige Bund-Länder-Gespräche zu ver-

schiedenen Themen sind Elemente eines „kooperativen Föderalismus“, der dem Bund auch über seine Gesetzgebungskompetenz hinaus Einflussmöglichkeiten einräumt: Im Bereich der Bildungspolitik etwa, Kernbereich der Länderkompetenz, verfügt der Bund nicht nur über die Zuständigkeit für die Regelung der Berufsausbildung, sondern kann auch im Rahmen der Kultusministerkonferenz Anregungen geben. Die Forderung nach „civic education“, nach einer Unterstützung des Lernens von bürgerschaftlichem Engagement, richtet sich in diesem indirekten Sinne also durchaus auch an den Bund.

Auf der anderen Seite vermag der Bund allein wenig: Wenn man zum Beispiel über eine Öffnung der gesetzlichen Unfallversicherung nachdenkt, sind viele Beteiligte einzubeziehen: die Trägerorganisationen des bürgerschaftlichen Engagements ebenso wie die gewerblichen Unfallversicherungen, aber auch die Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand, wobei wiederum nicht nur der Bund, sondern auch die Länder und Kommunen beteiligt sind. Eine tragfähige Lösung setzt eine Zusammenarbeit bereits in der Konzeptionsphase voraus, zumal dann, wenn gesetzliche Regelungen auch mit finanziellen Verpflichtungen verbunden sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch den Bund in mehrfacher Hinsicht als Querschnittsaufgabe dar:

- Im föderalistischen Staatsaufbau ist die Förderung bürgerschaftlichen Engagements alles andere als eine genuine Aufgabe des Bundes; vielmehr ist Engagementförderung eher durch eine primäre Zuständigkeit der Länder, vor allem aber der Kommunen, geprägt. Maßnahmen des Bundes erfordern daher eine enge und für die jeweiligen Kompetenzen sensible Abstimmung mit den anderen föderalen Akteuren.

- Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements ist als Reform- und Gestaltungsaufgabe in nahezu allen Politikfeldern angesiedelt. Dazu kommt, dass bürgerschaftliches Engagement nicht allein im „Dritten Sektor“ freiwilliger Assoziationen stattfindet, sondern gleichermaßen in den Sektoren von Markt, Familie und Staat seinen Platz hat. Dieser Querschnittscharakter erfordert einerseits Maßnahmen, die dem jeweiligen Bereich angemessen sind, also eine gezielte Förderpolitik durch einzelne Ressorts. Andererseits müssen – zum Beispiel durch rechtliche Regelungen – bereichsübergreifend Rahmenbedingungen geschaffen werden, die für Engagement förderlich sind. Schließlich schafft erst die Koordination und Vernetzung einzelner Maßnahmen das schlüssige Gesamtbild einer Politik, die sich am Leitbild der Bürgergesellschaft ausrichtet.

- In der Bürgergesellschaft ist der Staat nicht alleiniger oder auch nur primärer Förderer bürgerschaftlichen Engagements, das vor allem von der Selbstorganisation unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure getragen wird. Der Erfolg staatlicher Förderung lässt sich vor diesem Hintergrund daran messen, inwieweit sie Prozesse bürgerschaftlicher Selbstorganisation ermöglicht und unterstützt, inwieweit sie zur Vernetzung von Akteuren und zu Synergieeffekten zwischen unterschiedlichen Förderbemühungen beiträgt.

Gerade der letzte Punkt macht deutlich, dass Gesetzgebung zwar eine wichtige, aber keineswegs die einzige Möglichkeit der Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch den Bund ist. Ähnlich wie die Länder kann der Bund als Partner und Initiator bei der auf Bundesebene noch relativ schwach ausgeprägten Vernetzung von Akteuren bürgerschaftlichen Engagements mitwirken. Dies gilt auch und vor allem für Netzwerke, die die Grenzen der gesellschaftlichen Sektoren übergreifen, und für die Koordination der Engagementförderung im Rahmen neuer Formen eines „kooperativen Föderalismus“.

Außerdem werden Träger bürgerschaftlichen Engagements durch finanzielle Zuschüsse des Bundes unterstützt. Unbürokratische Formen der Finanzierung zu finden (etwa durch Vereinheitlichung von Richtlinien und Zuwendungsverfahren), ist dabei eine ebenso wichtige Aufgabe wie die Verbreiterung der finanziellen Grundlagen bürgerschaftlichen Engagements – etwa durch Einrichtung von Fonds, die nicht nur von den unterschiedlichen föderalen Ebenen, sondern auch von privatwirtschaftlichen Quellen gespeist werden.

Schließlich kann auch die Anerkennung und Qualifizierung bürgerschaftlichen Engagements, obgleich primär sicherlich nicht auf Bundesebene angesiedelt, durch den Bund wichtige Impulse erfahren. Der Bund kann bürgerschaftliches Engagement durch Kampagnen aufwerten und durch Forschungsaufträge den Kenntnisstand über dieses noch recht junge Politikfeld verbessern helfen. Die hier skizzierten Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven für den Bund werden in Teil C, vor allem in Kapitel C2.4., ausführlicher dargestellt.

2.4. Europäische Ebene

Mit der Europäischen Union hat sich in den letzten Jahrzehnten eine supranationale politische Institutionenstruktur entwickelt. Die Europäische Union setzt wichtige Rahmenbedingungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – aber auch für das bürgerschaftliche Engagement. Die Europäische Union hat Regelungsbefugnisse, die den gemeinsamen Markt mit den Freiheiten von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Personen betreffen. Ihre Befugnisse sind in den Verträgen zur Europäischen Union von Maastricht (1993) und Amsterdam (1999) niedergelegt. Entstanden als Wirtschaftsgemeinschaft in den 1950er Jahren des letzten Jahrhunderts, ist die Europäische Union heute auf dem Weg, auch eine politische Union zu werden. Die langsame Europäisierung der Mitgliedsstaaten und immer weiterer Politikbereiche zeichnet den Weg dieser Entwicklung vor.

Auch eine europäische Bürgergesellschaft entwickelt sich erst allmählich. Dabei gibt es jedoch noch zahlreiche Hindernisse: Europa besteht nach wie vor aus nationalen Gesellschaften, die sich erst langsam europäisieren. Eine europäische Öffentlichkeit gibt es nur in Ansätzen. Und die europäischen Institutionen sind immer noch bürgerfern und leiden an einem Demokratiedefizit. Es gibt aber

– trotz des mühsamen Aushandlungsprozesses europäischer Politik – Anzeichen für eine zunehmende Verflechtung der Mitgliedsstaaten und damit auch Hoffnungen für einen weiteren Ausbau einer europäischen Bürgergesellschaft.

War es früher vor allem die Agrarpolitik, so sind es heute die Bereiche der Wettbewerbs-, Sozial-, Verbraucher-, Währungs-, und Wirtschaftspolitik, die in zunehmendem Maße durch europäische Regulierung beeinflusst werden. Mit dem Vertrag von Maastricht ist die Wirtschafts- und Währungsunion ins Leben gerufen worden. Immer mehr rechtliche Normierungen gehen heute von Brüssel aus, so dass allmählich eine übergreifende europäische Rechtskultur entsteht.

Als „Hüterin der Verträge“ zielt die Europäische Kommission darauf, dass für Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen nationale Hürden abgebaut werden. Es soll ein möglichst großer gemeinsamer Markt entstehen. Diesem Abbau von Hürden und Hindernissen, der oft mit dem Begriff der negativen Integration beschrieben wird, muss eine positive Integration zur Seite gestellt werden, die die Grundlage für eine europäische Gesellschaft schafft. Die Europäische Union ist daher auch als ein politisches Gebilde anzusehen, dessen Strukturen sich noch entwickeln müssen. Auf den Feldern der Sozial-, Außen-, Innen- und Justizpolitik ist bislang nur eine Zusammenarbeit in den Europäischen Verträgen festgeschrieben.

Zudem hat die Europäische Union noch längst nicht ihre endgültige Gestalt gefunden. Die anstehende Aufnahme osteuropäischer Länder wird sie nicht nur größer machen, sondern von ihr auch Strukturreformen verlangen, die mehr zum Ziel haben als nur einen gut funktionierenden gemeinsamen Markt. Die Europäische Union muss zu einem Europa der Bürgerinnen und Bürger werden. Der Prozess der EU-Erweiterung setzt voraus, dass Europa nicht nur als Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft Gestalt gewinnt, sondern auch zu einer politischen Union wird. Die fehlende Bürgernähe der europäischen Institutionen drückt sich seit geraumer Zeit bereits in niedrigen Zustimmungsraten (siehe Eurobarometer), Klagen über Bürokratie und in niedrigen Wahlbeteiligungen aus. Zu der Vertiefung der sozialen und politischen Integration kann bürgerschaftliches Engagement einiges beitragen. Es müssen von Seiten der Europäischen Union institutionelle Strukturen so verändert werden, dass sie bürgerschaftlichem Engagement entgegenkommen. Von Seiten der zivilgesellschaftlichen Assoziationen und der Bürgerinnen und Bürger bedarf es vielfältiger Anstrengungen, um sich den politischen und gesellschaftlichen Raum Europas anzueignen und die europäische Bürgergesellschaft auszubauen.

Maßnahmen der Europäischen Union zur Förderung von bürgerschaftlichem Engagement

Demokratiedefizit abbauen

In den europäischen Institutionen – Europäisches Parlament, Ministerrat, Europäischer Rat, Europäischer Gerichtshof (EuGH), – hat sich inzwischen die Auffassung durchgesetzt, dass Europa demokratisch besser legitimiert werden soll. Seit 1979 werden die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes direkt gewählt und das Parlament hat mit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza mehr Kompetenzen erhalten. Doch nach wie vor bleibt die Bürgerbeteiligung am politischen Entscheidungsprozess der Europäischen Union gering. Eine stärkere Bürgerbeteiligung ist jedoch allein von einer weiteren Parlamentarisierung durch Ausweitung der Rechte des Parlaments kaum zu erwarten. Mehr Bürgerbeteiligung könnte sich über deliberative und direktdemokratische Formen ergeben.

Um das bestehende Demokratie- und Partizipationsdefizit zu beheben, hat die Europäische Union mit dem Maastrichter Vertrag eine „Unionsbürgerschaft“ eingeführt (EG-Vertrag Art. 8), die mit einer Ausweitung von Rechten einhergeht. Bürgergruppen haben für den EU-Regierungsgipfel von Amsterdam 1997 Vorschläge zur partizipativen Ausgestaltung dieser Unionsbürgerschaft gemacht. Mit Ausnahme der Nichtdiskriminierungsbestimmungen wurden diese Vorschläge bislang nicht aufgenommen. Nach wie vor werden die Bürgerinnen und Bürger am Reformprozess der Europäischen Union kaum beteiligt. Die Förderung der Beschäftigung wurde als Gemeinschaftsaufgabe festgeschrieben, aber die Beschäftigungs- und Sozialpolitik bleibt nach wie vor den wirtschaftlichen und geldpolitischen Entwicklungen untergeordnet.

Grundrechtecharta

Mit der Annahme der Grundrechtecharta in Nizza (2000) durch den Europäischen Rat hat die Europäische Union einen weiteren Schritt hin zur Entwicklung einer europäischen Bürgerschaft gemacht. Die Grundrechtecharta bringt die gemeinsamen politischen Werte Europas zum Ausdruck. In ihr werden die unverrückbaren zivilen, politischen und sozialen Rechte und Freiheiten für die Menschen in Europa im V. Kapitel in den Artikeln 39 bis 46 formuliert. Dadurch wird eine Lücke in den europäischen Verträgen gefüllt, die mit fortschreitender europäischer Integration und der Ausweitung des europäischen Gemeinschaftsrechts immer deutlicher geworden ist. Mit der Festschreibung der Grundrechtecharta, die den gemeinsamen Wertehorizont von Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit für Europa verankert, erfährt die Debatte um eine europäische Verfassung wesentliche Impulse. Es kommt jetzt vor allem darauf an, die in Abschnitt V der Grundrechtecharta grundgelegten Bürgerrechte politisch mit Leben zu füllen, um so die Entwicklung einer europäischen Bürgerschaft voranzutreiben (Lemke 2001). Der kürzlich einberufene Verfassungskonvent wird diese Arbeit fortsetzen und einen Verfassungsentwurf für die Europäische Union vorlegen, der über die de-facto-Verfassung der Verträge hinausgeht. Mit dieser Verfassung können die zugrundeliegenden gemeinsamen Verfassungswerte ihre identitätsstiftende Rolle entfalten und zur Ausbildung einer europäischen Bürgerschaft beitragen.

Öffentlichkeit

Damit sich eine europäische Bürgergesellschaft entfalten kann, ist es auch notwendig, dass sich eine europäische Öffentlichkeit herausbildet. Heute gibt es bereits zu ver-

schiedenen Themen europaweite Experten- und Elitenöffentlichkeiten. Es besteht aber nach wie vor ein Defizit bei der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten und es fehlt ein europäisches Mediensystem, das über die nationalen Grenzen hinweg über europäische Politik informiert. In den letzten Jahren ist festzustellen, dass in den nationalen Medien verstärkt über europäische Themen berichtet wird, während hingegen die europäischen Institutionen in diesen Medien noch selten als mediale Sprecher präsent sind (vgl. Gerhards 2002). Eine europäische Bürgergesellschaft braucht über eine solche massenmediale Öffentlichkeit hinaus eine Öffentlichkeit, in der zivilgesellschaftliche Gruppierungen selbst zu Wort kommen können.

Europäisches Regieren

Auch die europäischen Institutionen müssen sich so verändern, dass sie bürgernäher und transparenter werden. Dadurch können sie ihre Legitimation verbessern und Bürgerinnen und Bürgern größere Chancen der Partizipation bieten. Das Weissbuch der Europäischen Kommission „New Governance – Besseres Regieren in Europa" (2001) unterstreicht die Bereitschaft der europäischen Verwaltung, sich für die Bürgerinnen und Bürger zu öffnen und mehr Menschen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden. Es ist ein Plädoyer für mehr Offenheit und Transparenz sowie für eine größere Verantwortung und Rechenschaftspflicht aller Beteiligten.

Im Weissbuch knüpft die Europäische Kommission an ihre eigene Tradition an und beschreibt Möglichkeiten, wie bürgerschaftliches Engagement gefördert werden könnte. Sie trägt zahlreiche Einzelvorschläge vor, wie höhere Beteiligungsraten an den Prozessen der politischen Willensbildung innerhalb der EU zu erzielen sind. Dazu gehören u.a. ein ernsthafter Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, Mindeststandards für Konsultationen zur Politik der EU, die Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts und Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen. Die Verbesserung der Partizipation, einer der Grundsätze „guten Regierens" im Weissbuch der Europäischen Kommission, ist gerade im supranationalen Bereich ein besonders schwieriges Unterfangen. Auch die Verbesserung der Transparenz von europäischen Institutionen und ihren Arbeitsweisen könnte wie in anderen Feldern des Engagements helfen, sich in politische Prozesse einzuschalten.

Herausbildung von europaweiten Netzwerken

Die Struktur der europäischen Bürgergesellschaft ist in den letzten 20 Jahren vielfältiger geworden. Zu den Interessenorganisationen, die früher schon in Brüssel vertreten waren, treten jetzt vermehrt Organisationen im Interesse von Umwelt, Menschenrechten, Minderheiten oder karitativen Zielen; hinzu kommt die Vertretung der Interessen freier Berufe, kultureller Organisationen und nicht zuletzt verstärkt auch von Gewerkschaften (vgl. Kaelble 2002: 203). Akteure der Bürgergesellschaft wie Parteien, Verbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Bürgerinitiativen oder soziale Bewegungen sind heute auf europäischer und transnationaler Ebene präsent. Es haben sich aber noch längst nicht europäische Parteien, Gewerkschaften und Unternehmerverbände herausgebildet. Einige haben das Problem, vor der eigenen Mitgliedschaft ihre Aktivitäten im fernen Europa zu rechtfertigen, zumal eine europäische Öffentlichkeit bislang kaum existiert, die ihnen diese Arbeit erleichtern könnte.

Strukturen einer europäischen Bürgergesellschaft zeigen sich bereits in grenzüberschreitenden Netzwerken, die durch das bürgerschaftliche Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure gestaltet werden. Durch die Kontakte in grenzüberschreitenden Netzwerken wie Städtepartnerschaften, Volontariaten älterer Menschen und Jugendaustauschprogrammen können kulturelle Unterschiede in Europa als Bereicherung in einem gemeinsamen europäischen Kulturraum sichtbar gemacht werden. Die Netzwerke der europäischen Bürgergesellschaft tragen dazu bei, dass der europäische Erfahrungsraum verdichtet wird, den eine europäische Öffentlichkeit voraussetzt. Die praktisch in Anspruch genommenen Rechte der Bürgerinnen und Bürger führen so zu einer vitalen und vielfältigen bürgerschaftlichen Praxis und stärken die politische Kultur in Europa. Die Entwicklung zu einem europäischen Bürgerstatus ist rechtlich und institutionell auf den Weg gebracht.

Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in europäisches Regieren

Intergouvernementale Organisationen wie die Europäische Union u.a. versuchen schon seit den 1980er Jahren zunehmend, zivilgesellschaftliche Organisationen in ihre Arbeit einzubinden. Sie tun dies nicht nur aus eigenem Interesse, weil sie den Wert solchen Engagements für die Entwicklung politischer Ordnungen und den sozialen Wandel erkannt haben, sondern auch, weil ihnen die von dieser Seite zur Verfügung gestellten Expertisen, Informationen und Vollzugshilfen ein kleines Stück Unabhängigkeit von ihren Mitgliedsstaaten gewähren.

Die Europäische Kommission hat 1997 erstmals eine *Mitteilung über die Rolle der Vereine und Stiftungen in Europa* veröffentlicht, nachdem die ursprünglich geplante Veröffentlichung als Weissbuch an der dafür notwendigen Zustimmung des Rates gescheitert war. Die Mitteilung übernimmt die im Rahmen des *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* erarbeitete Definition von Organisationen des bürgerschaftlichen Engagements, insbesondere das Kriterium der Freiwilligkeit. Sie klassifiziert die Zusammenschlüsse erstmals weder nach ihren inhaltlichen Zielen, noch nach ihrer Rechtsform, sondern nach ihrem Selbstverständnis als

– Dienstleister,

– Selbsthilfeorganisationen,

– Themenanwälte und

– Mittlerorganisationen.

Die Zuordnung einzelner Organisationen zu mehreren Gruppierungen ist üblich. Die Unterscheidung ist jedoch hilfreich, macht sie doch die Vielfalt der Formen und Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen deut-

lich. Auch wird dadurch deutlich, wie stark die einzelnen Ausdrucksformen miteinander verknüpft sind.

Interessanterweise genießen die Themenanwälte bei der EU ebenso wie bei der UNO und anderen transnationalen Organisationen mehr Aufmerksamkeit als andere Kategorien. Ihre Anliegen der Mitwirkung bei Entscheidungsvorbereitung und -vollzug werden dort besonders wahrgenommen, während gerade Dienstleister und Selbsthilfeorganisationen schon aus fiskalischen, aber auch aus Traditionsgründen ganz überwiegend national operieren und auch von den nationalen Regierungen eher geschätzt werden.

Europäischer Freiwilligendienst

Die Europäische Kommission hat in der Agenda 2000 den Europäischen Freiwilligendienst (EFD) für Jugendliche begründet. Der Europäische Freiwilligendienst soll zum Ausbau eines europäischen Bildungsraumes beitragen und die Entwicklung einer europäischen Identität fördern. Im Unterschied zu den gesetzlich geregelten Diensten des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) ist der EFD durch die Wechselseitigkeit der Entsendung und Aufnahme von Freiwilligen gekennzeichnet. Aufnahme- und Entsendeorganisationen in den verschiedenen europäischen Ländern kooperieren beim Austausch von jungen Freiwilligen. Für einen problemlosen Aufenthalt als Freiwillige in einem anderen europäischen Land gibt es allerdings noch keine befriedigende rechtliche Regelung des Status der Freiwilligen.

Bürgerschaftliches Engagement im Sozialbereich und die Entwicklung auf der Ebene der Europäischen Union

Seit dem Maastrichter Vertrag von 1993 sind die Aufgaben der EU im Hinblick auf die Sozialpolitik immer deutlicher und umfassender festgelegt worden. Der EG-Vertrag von Amsterdam von 1999 enthält ein eigenes Kapitel zu Sozialpolitik, allgemeiner und beruflicher Bildung und Jugend. Zwar bleibt die Ausgestaltung der Sozialpolitik in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten, doch ist der Spielraum der Kommission, Initiativen zur Förderung der Zusammenarbeit zu ergreifen, deutlich größer geworden. Einen weiteren Schritt auf diesem Wege stellt die vom Europäischen Rat in Lissabon verabschiedete Methode der offenen Koordinierung und die Proklamierung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Grundrechte sowie einer sozialpolitischen Agenda beim Europäischen Rat der Regierungschefs in Nizza dar.

Dieser Entwicklung hin zu einer wachsenden Bedeutung der EU speziell auch im Bereich der Sozialpolitik (Schulte 1999) haben Organisationen aus dem Bereich der Bürgergesellschaft Rechnung getragen, indem sie Interessenvertretungen in Brüssel organisieren. Das kann einerseits geschehen durch die Teilhabe an vorhandenen Institutionen der EU wie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, in dem Vertreterinnen und Vertreter „verschiedener Interessen“ – also auch aus dem Bereich von Wohlfahrtsverbänden und ähnlichen Organisationen – neben denen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihren Platz haben. Andererseits gibt es auch Organisationsformen, die als selbstorganisierte Interessenvertretungen auf die Diskussionsprozesse in Brüssel Einfluss zu nehmen suchen, beispielsweise:

– CLONG, eine Vertretung entwicklungspolitischer Organisationen,
– HR, eine Vertretung von Menschenrechtsorganisationen,
– ÖKO, ein Zusammenschluss von Umweltorganisationen.

Speziell für europäische Nichtregierungsorganisationen im sozialen Sektor gibt es eine gemeinsame Plattform (www.socialplatform.org), der EU-weit 37 europäische Mitgliedsorganisationen angehören; zu erwähnen sind hier auch die Brüsseler Vertretung der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) und der Europäische Runde Tisch der Wohlfahrtsverbände (ET Welfare).

Als formell organisierte Möglichkeit der grenzüberschreitenden Diskussion untereinander und mit Vertretern der EU hat bislang zweimal, 1996 und 1998, ein „Sozialer Dialog“ stattgefunden, bei dem sich zahlreiche Organisationen der Mitgliedsstaaten darstellen konnten. Die Forderung der in der Sozialplattform zusammengeschlossenen Organisationen und Verbände zielt – darüber weit hinausgehend – auf die Institutionalisierung eines „zivilen Dialogs“ mit den Nichtregierungsorganisationen.

Stärker als durch derartige Schritte einer positiven Integration sind jedoch die Herausforderungen für Organisationen, die bürgerschaftliches Engagement im sozialen Bereich repräsentieren, durch die Prozesse „negativer Integration“ auf europäischer Ebene bestimmt. Negative Integration meint Maßnahmen, die auf der EU-Ebene mehr Angleichung durch den Abbau aller Regulative betreiben, die dem grundlegenden Ziel des Ausbaus eines umfassenden Binnenmarktes nach dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb entgegenstehen könnten (Scharpf 1999). Mehr Markt und Wettbewerb nehmen dabei grundsätzlich jene Bereiche nicht aus, in denen Organisationen des Dritten Sektors unter Einsatz von freiwilligem Engagement operieren, darunter auch den Sozialbereich. Sie tangieren das Umfeld, die Einstellungen zur Art, wie soziale Leistungen erbracht werden sollten, und schließlich auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Insbesondere der Sozialbereich ist – nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland – bislang dadurch geprägt, dass dort wirtschaftlich tätige Organisationen als Leistungsanbieter (in der Regel unter dem Dach eines der Wohlfahrtsverbände) nach Maßgabe ihrer Gemeinnützigkeit und zur Erfüllung ihrer sozialen Aufgaben die verschiedensten Formen öffentlicher Zuwendungen, Steuererleichterungen u.Ä. erhalten. Dort, wo ihre Gemeinnützigkeit anerkannt ist, erweitert sich noch das Spektrum möglicher Beihilfen. Unter diesen Rahmenbedingungen kann bürgerschaftliches Engagement in verschiedenen Formen durch derartige Beihilfen unterstützt werden: bei der Gewinnung von Ressourcen etwa durch die Steuerbegünstigung von Spenden, durch eine für Engagement,

Partnerschaften und sponsorship offene Organisationskultur u.a.m. Umgekehrt ist allerdings auch bekannt, dass bei vielen Angeboten gemeinnütziger Träger zu denen konkurrierender kommerzieller Anbieter kein Unterschied besteht.

Nach Auffassung der EU-Kommission (Europäische Kommission 2000) kollidiert nun aber diese Kultur der Beihilfen für wirtschaftlich bedeutsame Unternehmungen auch im Sozialbereich grundsätzlich mit Markt- und Wettbewerbsprinzipien. Eine differenzierte Behandlung „gemeinnütziger“, öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Wirtschafts- und Unternehmensformen lehnt die Kommission mit der Begründung ab, gegenüber allen verschiedenen wirtschaftlichen Unternehmensformen Neutralität wahren zu wollen. Aus der Sicht der Kommission werden folglich durch an bestimmte Aufgaben und Unternehmensmerkmale gebundene Zuwendungen grundsätzlich Wettbewerbsverfälschungen hervorgerufen. Sie empfiehlt jedoch gleichzeitig auch besondere Regelungen für den Bereich von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, wo – wie etwa im Sozialbereich – zur Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen besondere Rechte und Finanzierungsmechanismen angemessen sein können. Nach Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag können bestimmte Unternehmen, insbesondere solche des öffentlichen Sektors, dann vom Beihilfeverbot ausgenommen werden, wenn dessen Anwendung die Erfüllung ihrer Dienste verhindern würde. Auch Beihilfen für klar umschriebene, zusätzlich vereinbarte soziale Leistungen sind nach Auffassung der Kommission zulässig. Trotzdem gilt es zusammenfassend festzustellen, dass es zwischen der gewachsenen Kultur der Förderung von Angeboten im Sozialbereich auf der Ebene der Nationalstaaten und der Strategie auf der EU-Ebene, möglichst alle Wirtschaftssektoren mit gemeinschaftsweiter Bedeutung zügig und soweit eben möglich für den Markt zu öffnen, ein deutliches Spannungsverhältnis gibt.

Das geltende EG-Wettbewerbsrecht gibt keine klaren Lösungen vor und die Auffassungen der Kommission sind für die nationalstaatlichen Politiken nicht bindend. Bislang werden Fragen einer möglichen Wettbewerbsverzerrung durch staatliche Beihilfen noch fallweise durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geregelt. Noch ist die rechtliche Lage auf Grund von Ausnahmebestimmungen hinreichend unklar, um auch in der Bundesrepublik Deutschland die gewachsenen, speziellen Förderstrukturen beizubehalten. Dennoch gibt es eine Dynamik im Spannungsverhältnis zwischen nationalen Förderpraktiken auf der einen und der erklärten strategischen Orientierung der EU auf der anderen Seite. Durch die fallweise Rechtsprechung auf europäischer Ebene und die Politik der EU gewinnt eine stärker marktorientierte Richtung insgesamt an Gewicht. Absicht der Kommission ist es auch, im Jahr 2002 in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten einen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Bereich der Daseinsvorsorge zu entwickeln. Allerdings sollte beachtet werden, dass die Forderung nach Gleichbehandlung von Organisationen im Sozialbereich mit privaten Unternehmungen dort nicht gelten soll, wo die Tätigkeit von Organisationen auf einen einzelnen Mitgliedsstaat beschränkt ist. Der grenzüberschreitende Wettbewerb wird durch die regionalen Aktivitäten der Vereine, lokalen Träger etc. nicht beeinträchtigt. Kleinere Organisationen, die soziale Hilfen anbieten, bei denen eine gewerbliche Tätigkeit und die Erzielung von Überschüssen nicht Ziel ist, sind insoweit ausgenommen. Auch hier kann jedoch nicht von dauerhaften Nischen für eine staatlich geförderte, von bürgerschaftlichem Engagement und lokaler Einbindung geprägten Kultur sozialer Dienste ausgegangen werden. Nach Überschreiten improvisierter Hilfen bekommt schließlich jedes Angebot sozialer Dienste auch eine Dimension als wirtschaftliche Tätigkeit. Nach einem Urteil des Bundesfinanzhofes von 1997 können sich Wettbewerber in zahlreichen Bereichen gesundheitlicher und sozialer Dienste mit einer Klage gegen die Steuerbefreiung einer gemeinnützigen Körperschaft wehren, die sie als konkurrierend ansehen.

Alles in allem wirkt die Politikentwicklung auf der Ebene der EU im Sozialbereich dahingehend, dass der ohnehin bei den Wohlfahrtsorganisationen im überwiegenden Teil ihres Leistungsbereichs vorhandene Trend, wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen zu agieren – also z.B. auf die Mobilisierung sozialen Kapitals, sei es in Form von freiwilliger Mitarbeit, des Sponsoring oder des steuerbegünstigten Spendens zu verzichten – noch weiter verstärkt wird (Evers 2001c). Nach Angaben von Spitzenverbandsvertretern aus der Wohlfahrtspflege wie etwa des Präsidenten des Deutschen Roten Kreuzes, Professor Dr. Knut Ipsen, wird ohnehin der Löwenanteil der Spitzenverbandsarbeit mit ca. 86 % in Form leistungsbezogener Entgelte erzielt; lediglich zu 6 % finanziere sich die Arbeit der Spitzenverbände aus staatlichen Subventionen und nur der marginale „Rest“ komme aus dem gesellschaftlichen Bereich (Gohde u.a. 2000: 172f.).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit wie viel konstruktiver Unterstützung der schmale, durch freiwillige Mitarbeit und sonstige Ressourcen des Sozialkapitals geprägte Bereich kleinteiliger Dienste und Angebote unter dem Dach der Wohlfahrtsverbände noch rechnen können wird, wenn im überwiegenden Kernbereich privatwirtschaftliche Geschäftspraktiken mehr noch als bisher tonangebend sind. Der bisherige Spagat der Wohlfahrtsverbände zwischen den zwei Welten voll professionalisierter Versorgungsbetriebe und kleiner Organisationen, die durch ein Bündel sozialer und bürgergesellschaftlicher Ziele und Ressourcen geprägt werden, ist einer Zerreißprobe ausgesetzt. Schon jetzt plädieren bundesdeutsche Politikberatungsinstitutionen dafür, jeden Versuch aufzugeben, die Sozialmärkte im sozialstaatlichen Kernbereich weiter mit den vereinzelten Bereichen des Engagements in sozialen Nischen und Brennpunkten verklammern zu wollen. Sie plädieren für eine konsequente Scheidung beider Bereiche. (Ottnad/Wahl/Miegel 2000: 184f.). Darüber hinaus wäre für eine „social economy“ – also eine Gemeinwirtschaft öffentlicher und freier Träger wie Genossenschaften, gemeinnütziger Vereine u.Ä. – kein besonderer Platz mehr gegeben.

Angesichts der durch die EU verstärkten Tendenz zur Ökonomisierung und Anwendung von Marktmechanismen stellen sich strategische Fragen für beide Seiten – die Verbände und ihre Vertragspartner bei Bund, Län-

dern, Kommunen und den Sozialkassen. Politik und Verwaltung müssen sich fragen, ob es nicht nützlich wäre, Vergütungsbestimmungen und Leistungsverträge so zu formulieren, dass soziale Ziele darin nicht nur im Sinne von Versorgungszielen definiert werden, sondern auch als Ziele einer Aktivierung bürgerschaftlicher Ressourcen bei den leistungserbringenden „sozialen Unternehmen“. Das wäre eine Form der Marktregulierung im Bereich insgesamt weitgehend vergüteter Leistungen, die bewirkte, dass hier Leistungen „unter Gemeinwohlbedingungen angeboten werden“ (Eichhorn 1998: 268), wobei es dann kommerziellen Unternehmen unbenommen bliebe, sich solchen Zielvorgaben und Anreizstrukturen anzupassen.

Verantwortung liegt aber auch bei den Spitzenverbänden selbst: Wenn sie wollen, dass mit bürgerschaftlichem Engagement verbundene sozialpolitische Grundsätze und Ziele nicht nur in einem Restbereich kleiner lokal gebundener Dienste und (Modell-) Projekte eine Rolle spielen, dann müsste auch von ihrer Seite auf entsprechende Vereinbarungen mit der öffentlichen Hand und den Sozialkassen hingearbeitet werden. Im Gegensatz dazu haben sie bislang Vertragsformen mit ausgehandelt, die – wie etwa im Bereich der Pflege – bürgerschaftliches Engagement und soziales Kapital als potenzielle Ressourcen ausklammern und zu deren Mobilisierung keinerlei Anreize bieten.

Verantwortung kommt aber auch denen zu, die an der weiteren Ausgestaltung von Ausführungen zu Daseinsvorsorgeleistungen und Beihilferegelungen auf der Ebene der Kommission beteiligt sind. Wenn sie lediglich die beschriebenen Tendenzen verlängern, dann beendet das voraussichtlich die lange europäische Tradition eines gemeinnützigen Wirtschaftens, einer „social economy“, die einen Dritten Sektor nicht nur als Terrain für Themenanwaltsgruppen und andere soziale Tätigkeiten ohne unmittelbare wirtschaftliche Bedeutung versteht, sondern auch als Feld für besondere Wirtschaftsformen jenseits privatwirtschaftlicher Unternehmungen und öffentlicher Haushaltsführung.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

– Der Prozess der Ausarbeitung einer Verfassung für die Europäische Union durch den Konvent ist auf breiter Basis zu unterstützen. Es sollen sich sowohl die zivilgesellschaftlichen Akteure als auch die nationalen Regierungen und Institutionen beteiligen.

– Die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit muss gefördert werden. Da es wahrscheinlicher ist, dass sich die nationalen Öffentlichkeiten und Medien europäisieren, ist es wichtig, dass Journalisten mehr europäische Themen platzieren. Bereits bei der Ausbildung der Journalisten kann für europäische Themen stärker sensibilisiert werden.

– Die Demokratisierung der europäischen Institutionen muss vorangetrieben werden. Dabei sollen die zivilgesellschaftlichen Assoziationen stärker mit einbezogen werden. Die europäische Kommission hat mit dem Weissbuch bereits Vorschläge gemacht.

– Konkretere Maßnahmen betreffen beispielsweise die Ausweitung der bislang bereits von der EU-Kommission unternommenen Förderung von Netzwerken. Diese Förderung von Netzwerken der Bürgergesellschaft sollte sich allerdings nicht auf den EU-Raum beschränken, sondern auch transnational ausgerichtet sein.

– Notwendig ist eine Erweiterung zivilgesellschaftlicher Foren und Konsultationsprozesse im Kontext der OSZE und des Europarats.

– Der internationale Jugendaustausch muss nachhaltig gefördert und der Europäische Freiwilligendienst ausgebaut werden. Hier bestehen Hürden insbesondere in den unterschiedlichen Formen und Standards der sozialen Sicherung und der rechtlichen Stellung von Freiwilligen. Auf der europäischen Ebene sollte ein Status für Freiwillige – insbesondere für die Freiwilligendienste – geschaffen werden. Freiwillige Jugendliche sind weder Arbeitnehmer noch Studenten (vgl. Kapitel BI.4.3.).

– Bei der Europäisierung des Dritten Sektors sollte darauf hingewirkt werden, dass die Leistungen, die der Dritte Sektor für Daseinsvorsorge erbringt, schutzwürdig sind. Der Dritte Sektor ist nicht im Sinne der europäischen Wettbewerbsordnung und des gleichen Marktzugangs ausschließlich nach ökonomischen Gesichtspunkten zu behandeln. Die zentrale ideelle Dimension muss berücksichtigt werden.

– Geldspenden an ausländische internationale Organisationen sollen zumindest im EU-Raum steuermindernd geltend gemacht werden können. Eine solche Regelung kommt vor allem den NGOs zugute.

2.5. Transnationale Ebene

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Transnationale Politik wird erst in jüngster Zeit als Ebene bürgerschaftlichen Engagements entdeckt. Dazu hat vor allem der Aufstieg von international aktiven Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beigetragen, der auch eine breite Debatte über die demokratische Verfassung internationaler Politik ausgelöst hat. Seit dem Rio-Erdgipfel von 1992 werden NGOs zunehmend als Teilnehmer bei den zahlreichen UN-Konferenzen anerkannt. Es gibt ein dichter werdendes Netzwerk von transnational operierenden Bewegungsorganisationen. Die spektakulären Proteste gegen die Politik der führenden Wirtschaftsmächte (Gipfel der EU-Regierungen, der G7- bzw. G8-Länder) und zentraler transnationaler Wirtschaftsinstitutionen – allen voran Weltbank, Weltwährungsfonds und Welthandelsorganisation – verschaffen ihren Anliegen globale Aufmerksamkeit.

Internationale Politik galt lange Zeit ausschließlich als Beziehungen zwischen Staaten. Diese Sichtweise hat sich mittlerweile geändert. Der Begriff „Global Governance“ bezeichnet einen Ansatz für die Bearbeitung globaler Probleme von zunehmender Komplexität und Interdependenz. Die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestags definiert

Global Governance in ihrem 2001 erschienenen Zwischenbericht folgendermaßen:

„Im Spannungsfeld zwischen Staaten und multinationalen Institutionen, globalisierter Wirtschaft und Finanzwelt, Medien und Zivilgesellschaft befürwortet Global Governance eine neue, kooperative Form der Problembearbeitung. Für Global Governance sind dialogische und kooperative Prozesse zentral, die über die verschiedenen Handlungsebenen subsidiär entlang der Achse lokal-global hinweg reichen sowie Akteure aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenführen und vernetzen. Global Governance setzt damit also auf das konstruktive Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in dynamischen Prozessen interaktiver Entscheidungsfindung von der lokalen bis zur globalen Ebene." (Bundestagsdrucksache 14/6910: 105f.)

Auch wenn internationale Politik lange Zeit ausschließlich als Beziehungen zwischen Staaten interpretiert wurde, bei der zivilgesellschaftliche Akteure gar nicht in den Blick kamen, können zahlreiche global agierende, nicht-staatliche Organisationen und Vereinigungen auf eine lange Tradition im Bereich des transnationalen bürgerschaftlichen Engagements zurückblicken. Kirchen, Orden, weltumspannende Handelshäuser etc. gab es lange vor der Etablierung von Nationalstaaten. Während des gesamten 19. und 20. Jahrhunderts haben transnationale soziale Bewegungen wie z.B. die Bewegungen zur Abschaffung der Sklaverei – die „British and Foreign Anti-Slavery Society" wurde bereits 1823 gegründet –, die Internationale Arbeiterassoziation oder Frauen- und Friedensbewegungen und zivile Initiativen wie das Internationale Rote Kreuz oder das YMCA über Ländergrenzen hinweg agiert und eine „Außenpolitik von unten" betrieben (Krippendorff 2000: 190).

Im 20. Jahrhundert ist eine deutliche Zunahme solcher Nichtregierungsorganisationen zu verzeichnen. Eine neuere empirische Studie, die Daten des „Yearbook of International Organizations" auswertet, belegt das Wachstum international auftretender NGOs im 20. Jahrhundert: Deren Zahl stieg von 200 im Jahr 1900, über 800 im Jahr 1930 und 2.000 im Jahr 1960 auf 4.000 im Jahr 1980 an (Boli/Thomas 1999). Der eigentliche NGO-Boom setzte mit einem neuen Typ von NGOs ein, für den Amnesty International – gegründet 1961 – stilbildend wurde. Zentral ist für ihn die Verknüpfung transnationalen Engagements mit einer aktiven Mitgliedschaft auf lokaler Ebene, d.h. die Engagierten sind zugleich „Weltbürger und Lokalpatrioten" (Heins 2002). Die aktuelle Zahl internationaler NGOs reicht, je nach Definition und Konzept, von 5.000 bis zu 25.000. Politische Unabhängigkeit, Transnationalität, advokatorisches öffentliches Engagement und die Unterstützung von Basisinitiativen gehören heute zu den weithin akzeptierten Merkmalen von NGOs, die allerdings nicht von allen Akteuren dieses Feldes erfüllt werden.

Trotz der beeindruckenden Zahlen bewegt sich bürgerschaftliches Engagement auf transnationaler Ebene in einem schwierigen Gelände:

– Transnationale Politik ist, verglichen mit kommunalen und nationalen Politikfeldern, besonders zerklüftet. Eine übergreifende institutionelle Verfassung mit gemeinsamen Regeln und Politikmustern existiert nicht. Schon über die angemessene Beschreibung gibt es anhaltende wissenschaftliche Kontroversen. Gegenwärtig vollzieht sich transnationale Politik vor allem in mehr als 300 verschiedenen „Regimen", so der politikwissenschaftliche Ausdruck für diese neuartigen Ordnungsstrukturen. Regime regeln Angelegenheiten, die vom Walfang bis zur Schuldenpolitik, von den Menschenrechten bis zur Korruptionskontrolle, von der Klima- bis zur Telekommunikationspolitik reichen. Ihr Status und ihre Zusammensetzung erstreckt sich von der „privaten Selbstregulation" ohne die Beteiligung von öffentlichen Interessen oder Regierungen bis zu Gremien, die ausschließlich mit Regierungsvertretern besetzt sind. Häufig sind jedoch Mischformen, an denen auch NGOs beteiligt werden. Mit dem Status variiert auch die Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse solcher Regime, die von unverbindlichen Empfehlungen und Absichtserklärungen bis zu verbindlichen und sanktionsbewährten Regelungen reichen. Das institutionelle Spektrum umfasst große und permanente internationale Organisationen ebenso wie sporadische Treffen und Konferenzen, die nur über kleine Vorbereitungsgruppen vernetzt werden. Viele dieser Regime sind mehr oder weniger eng mit dem UN-System verknüpft. Die Chancen für bürgerschaftliches Engagement stellen sich von Regime zu Regime entsprechend unterschiedlich dar.

– Schnelle Veränderung gehört zu den wenigen unstrittigen Charakteristika. Das rasche Wachstum transnationaler NGOs und Proteste relativiert sich jedoch deutlich, wenn die enorme Dynamik in den Blick genommen wird, die von anderen Akteuren des Globalisierungsprozesses wie z.B. transnationalen Konzernen oder von den globalen Finanzmärkten ausgeht. Beschleunigung ist ein wesentliches Element der aktuellen Globalisierungsprozesse, die auch die Themen und Handlungsbedingungen von NGOs schnellen Veränderungen aussetzen.

– Transnationale Politik darf nicht einfach als Maßstabsvergrößerung nationalstaatlicher Institutionen und Prozesse gefasst werden. Auf transnationaler Ebene fehlt – zumindest gegenwärtig – jede institutionelle Entsprechung, die z.B. die Vision einer „demokratischen Weltrepublik" stützen könnte. Fragen der Legitimation, Vermittlung und Repräsentation von Interessen und Anliegen durch NGOs und andere internationale Akteure sind deshalb besonders notwendig und strittig. NGOs sind als Versuch zu sehen, solche institutionellen Mängel zu lindern, u.a. indem sie bei der Formulierung internationaler Standards mitwirken. Diese Standards sind als verbindliche Regeln gedacht, die das Verhalten von Staaten, Firmen und anderen Organisationen leiten sollen. (vgl. Heins 2002).

Bei der Frage nach den Perspektiven für NGOs in transnationaler Politik lassen sich drei Varianten zur Zivilisierung und Demokratisierung gegenwärtiger Globalisierungsprozesse unterscheiden (vgl. Held/McGrew/Goldblatt/Perraton 1999):

– *Liberal-demokratischer Internationalismus:* Er orientiert sich am Leitbild der „Nachbarschaftsdemokratie“, wie es die Commission on Global Governance gezeichnet hat. Im Zentrum steht die Reform der internationalen Organisationen, vor allem die Entwicklung eines repräsentativeren und demokratischeren UN-Systems. Gedacht ist an vielfältige neue regionale Institutionen, aber auch eine Völkerversammlung und ein Forum der globalen Zivilgesellschaft bei den Vereinten Nationen. Ohne eine globale Bürgerethik, deren Leitmotive Frieden und Verzicht auf Machtpolitik sind und der sich vor allem viele NGOs verschrieben haben, hat eine robuste utilitaristische Orientierung in der internationalen Politik negative Folgen.

– *Radikaler Kommunitarismus:* Während der liberaldemokratische Internationalismus auf neue transnationale Institutionen setzt, fordert diese Strömung eine basisdemokratische Neubegründung von Demokratie unterhalb und jenseits der Nationalstaaten. John Burnheim (1987) hat schon vor Jahren sein Konzept der „Demarchie“ vorgestellt, das im Einklang mit anarchistischen Traditionen eine Abschaffung der Nationalstaaten und eine kommunale Neubegründung demokratischer Selbstregierung proklamiert.

– *Kosmopolitische Demokratie:* Ausgangspunkt dieses Konzepts ist die Ausgestaltung eines „global citizenship“. Ein globaler Bürgerstatus beinhaltet die Stärkung kosmopolitischer Rechte, wie sie sich aus der Weiterentwicklung der allgemeinen Menschenrechtserklärungen und ihrer institutionellen Umsetzung in Gestalt von internationalen Gerichtshöfen ergeben. Auf diesem Wege erscheint eine allmähliche Abkehr vom Primat der Machtpolitik zugunsten demokratischer Entscheidungen möglich. Dies erfordert auch die Demokratisierung globaler ökonomischer Beziehungen und die Schaffung transnationaler Formen demokratischer Machtausübung.

Die hier skizzierten Versionen transnationaler Demokratie weisen eine Gemeinsamkeit auf. Sie alle kommen ohne bürgerschaftliches Engagement in NGOs und transnationalen Protesten nicht aus. Die Potenziale der NGOs für eine Demokratisierung internationaler Politik sind vor allem in folgenden Dimensionen zu sehen:

Neuer Akteur: Mit den NGOs hat ein neuer Akteur die internationale Arena betreten, der relativ unabhängig von Staat und Privatwirtschaft zivilgesellschaftliche Perspektiven in den politischen Prozess einbringt. Damit agieren auf transnationaler Ebene zunehmend jene zivilgesellschaftlichen Akteure, die bereits zuvor das nationale politische Gefüge vor allem durch die Institutionalisierung eines Bewegungssektors erweitern konnten.

Neue Themen: NGOs artikulieren als neue Akteure Interessen und Themen, die von den staatlichen Akteuren und den Unternehmen bis dahin nicht wahrgenommen bzw. nicht berücksichtigt wurden. Sie überwinden mit ihrer neuen Agenda die thematische Selbstbegrenzung internationaler Politik und schaffen Ansatzpunkte für eine transnationale Öffentlichkeit. Wissen und Öffentlichkeit sind ihre wesentlichen Machtressourcen. Dies gilt für die inzwischen anerkannten globalen ökologischen Herausforderungen, aber auch für soziale Ausgrenzungen und Menschenrechtsverletzungen. Damit erweitern sie die Verantwortlichkeit globaler Politik. Selbst wenn ihr Einfluss auf staatliche Politik und Diplomatie insgesamt beschränkt bleibt, können NGOs die Politik von internationalen Regierungsorganisationen und anderen nichtstaatlichen Akteuren beeinflussen.

Erweiterung des Handlungsrepertoires: NGOs bereichern die Handlungsmöglichkeiten internationaler Politik, indem sie einen politischen Zwischenbereich „unkonventionellen Handelns“ erstritten haben, der bislang in der klassischen Außenpolitik nicht vorgesehen war. Grenzüberschreitende Formen des Konsumentenboykotts, Protests, zivilen Ungehorsams, symbolischer Aktionen, Mobilisierungen und Kampagnen gehören heute zum Erscheinungsbild internationaler Politik.

Globale Öffentlichkeit: Während nationalstaatliche Akteure auf dem internationalen Parkett üblicherweise einzig mit Blick auf ihr nationales Publikum agieren, ist es den transnationalen NGOs gelungen, Ansätze zu einer globalen Öffentlichkeit für drängende Weltprobleme zu schaffen. Auch wenn Skepsis angebracht ist, ob wirklich eine gemeinsame Sprache für wesentliche Problemdefinitionen gefunden wurde, gibt es immerhin Ansätze eines solchen Esperanto (Heins 2000).

Politische Gegenentwürfe: Das Demokratisierungspotenzial von NGOs wird nicht nur für einzelne Politikfelder gesehen, sondern in der Herausbildung umfassender Alternativen im und zum gegenwärtigen Globalisierungsprozess. So werden NGOs u.a. als „Säule der Demokratie“ gehandelt (Messner 1998: 279), deren spezifische Leistung in der Verknüpfung der lokalen mit der globalen Ebene zu sehen ist. In welche Richtung die von NGOs favorisierten Alternativen weisen, ist dabei offen.

Ökologische Demokratie: Erweiterte Zeithorizonte können als wesentlicher Beitrag von NGOs zur ökologischen Demokratie angesehen werden. NGOs agieren als Teil längerfristig orientierter „Wissensgemeinschaften“, die zwischen Laien und Experten, zwischen Aktivisten und Professionellen, zwischen lokalen und globalen Einheiten Verbindungen herstellen.

Stärkung und Demokratisierung des UN-Systems: Zu den offensichtlichen Effekten des NGO-Booms gehört die Bereicherung und Erweiterung des UN-Systems und der UN-Konferenzen durch neue Forderungen und Themen, durch Expertisen und Programme, durch die Überwachung, Durchführung und Evaluation von Maßnahmen.

Auch wenn es unter dem Einfluss von NGOs zu einer partiellen Demokratisierung transnationaler Politik gekommen ist, bleibt die Reichweite und Nachhaltigkeit solcher Entwicklungen strittig. Als Schwachstellen der NGO-Politik werden u.a. debattiert:

Dominanz des Nordens: Transnationale NGOs werden häufig als positiver Ausdruck einer sich entfaltenden globalen Bürgergesellschaft gesehen. Die vorliegenden empirischen Studien nähren allerdings Zweifel an dieser Diagnose, vor allem wenn sie mit demokratischen Erwartungen verknüpft ist. Die Rede von Netzwerken und Kno-

ten kann nicht verdecken, dass in der transnationalen Kooperation von NGOs bzw. in transnationalen NGOs selbst – ähnlich wie in der Staatenwelt – die Verteilung von Einfluss, Macht, Ressourcen, Personal und Themen ein deutliches Nord/Süd-Gefälle aufweist. Ressourcenstarke NGOs aus den USA, Kanada und Westeuropa dominieren und setzen zumeist die Agenda (Jäger/Paulus 2000).

Mechanismen, die dafür sorgen, dass sich globale Ungleichheiten auch auf der Ebene der NGOs widerspiegeln, gibt es viele. An erster Stelle dürften es die personellen und organisatorischen Ressourcen sein, die notwendig sind, um permanent, kompetent, respektiert und mobilisierungsfähig auf der internationalen Bühne zu agieren. Der „Mittelstandsbauch" politischer Beteiligung, wie er im nationalen Kontext bekannt ist, prägt auch die transnationale Ebene. Dies bleibt nicht ohne Einfluß auf die Themen und ihre Ausgestaltung. So ist das Gros der transnationalen Themen stark durch die Perspektive der OECD-Länder geprägt. Drei Beispiele mögen dies illustrieren:

Im Spannungs- und Bedingungsverhältnis von zivilen, politischen und sozialen Menschenrechten betonen die Initiativen des reichen Nordens stets die zivilen und politischen Dimensionen, während die Initiativen des Südens meist vergeblich auf der zentralen Bedeutung sozialer Menschenrechte beharren. Die Berücksichtigung von Fraueninteressen bei Weltbankprogrammen (Mikrokredite, Grundversorgung) blieb nicht zuletzt deshalb begrenzt, weil die dominierende US-Frauenbewegung für solche Themen kein mobilisierungsfähiges Interesse zeigt. Auch im Kampf um die Erhaltung der Artenvielfalt sprechen Nord- und Süd-NGOs eine unterschiedliche Sprache. Transnationale NGOs sind, so kritische Beobachter, weitgehend ein „Projekt" des Nordens.

Aber nicht nur das Nord/Süd-Gefälle trübt das Bild einer demokratisch gestimmten globalen NGO-Welt. In ihren Netzwerken agieren Gruppen, die nicht nur unterschiedlich stark sind, sondern auch konträre Ziele verfolgen. Während sich das öffentliche Interesse auf jene NGOs konzentriert, die vernachlässigte Interessen und globale Probleme anwaltschaftlich artikulieren, gibt es innerhalb des UN-Systems auch NGOs, die sehr stark durch die Interessen von Staaten, internationalen Organisationen, Verbänden und transnationalen Unternehmen geprägt sind.

Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung: NGOs entstehen häufig, wenn ihre Existenz gewünscht wird. Staatliche und internationale Institutionen entscheiden in vielen Fällen darüber, ob es einen „Bedarf" an NGOs gibt, ob sie in transnationale Verhandlungssysteme einbezogen werden, ob ihre Expertise geschätzt oder ignoriert wird. Stärker noch als auf nationaler Ebene sind NGOs von öffentlicher Alimentierung abhängig.

Segmentierte Politik: Transnationale Politik entfaltet sich in Form von getrennten Politikfeldern. Sie wird zudem in unterschiedlichen Akteurskonstellationen und Organisationsmustern meist unverbunden und häufig gegenläufig, mit wechselnder Verbindlichkeit und Sanktionsgewalt betrieben. NGOs profitieren von diesen fragmentierten „Regimen". Indem sie sich an den Themen und Einflussstrukturen ihres spezifischen Regimes ausrichten, um ihre dortigen Chancen zu wahren, fördern sie selbst diese Trennung. Die Hineinnahme von NGOs führt zwar zu einer breiteren Interessenberücksichtigung bei internationalen Verhandlungen, aber die Komplexitätssteigerung durch die große Zahl und Vielfalt der NGOs hat auch eine Schattenseite. Die neuen Akteure machen – so einige Beobachter – politische Übereinkünfte noch schwieriger und mindern unbeabsichtigt die politischen Regulierungschancen. Diese Zersplitterung beeinträchtigt nicht nur die Erfolgsmöglichkeiten von NGOs, sondern birgt auch die Gefahr einer hoch spezialisierten Politik auf internationalem Parkett. Die NGOs verlieren dann häufig den Kontakt zur lokalen Basis.

Privatisierung durch NGOs: Auf nationaler Ebene wird die gegenwärtige Popularität für Themen wie Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement häufig in Verbindung mit dem Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung gebracht. Gerade in den etablierten Feldern des NGO-Engagements vollzieht sich etwas ähnliches. So kompensieren z.B. in der Entwicklungspolitik und humanitären Hilfe NGOs zunehmend den Rückzug von staatlichen Akteuren und internationalen Organisationen.

Medienabhängigkeit: Ihre Ressourcenschwäche birgt für viele NGOs die Gefahr, in eine hohe Medienabhängigkeit zu geraten. Dies erzeugt zusätzliche Probleme. Dazu gehört die medientaktische Selektion von Themen und Aktionsformen, die Orientierung am Publikumsgeschmack, strategische Meinungsbeeinflussung und nicht zuletzt die Vorliebe für werbewirksame Erfolgsmeldungen, um auf dem Spendenmarkt erfolgreich zu sein.

Der Trend spricht für ein beschleunigtes NGO-Wachstum. Die strukturellen Transformationen der globalen Ökonomie, wie sie seit den 1990er Jahren zu beobachten sind, haben den Bedarf nach institutioneller Einbettung und Regulation gesteigert. Dieser bietet Protestbewegungen und NGOs mehr Chancen, ihre Vorstellungen bei Konferenzen und in Verhandlungsrunden einzubringen.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

– Bürgerschaftliches Engagement hat in den verschiedenen Bereichen transnationaler Politik an praktischer Bedeutung gewonnen und zu einem enormen Wachstum von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), transnationalen sozialen Bewegungen und Protestmobilisierungen beigetragen. In diesen Formen artikulieren die neuen „Weltbürger" demokratische Beteiligungsansprüche, die im Gefüge der Vereinten Nationen und ihrer Gipfelkonferenzen – der Gipfeltreffen der G7 und G8, der Internationalen Organisationen und transnationalen „Regime" – bislang nur sehr eingeschränkt institutionelle Öffnungen und Resonanz finden. Schroffe Konfrontationen sind die Folge. Die Demokratisierung der Europäischen Union und der diversen transnationalen Institutionen ist zwar ein Dauerthema, aber die möglichen Formen und Wege sind umstritten, praktische Schritte werden nur sehr zögerlich gemacht. In dieser Situation ist die

politische Unterstützung schwach verfasster Initiativen mit dem Ziel einer weiteren bürgerschaftlichen Öffnung und Demokratisierung transnationaler Politik eine wichtige Aufgabe, die auf mehreren Ebenen zu unterstützen ist (vgl. Wolf 2002).

– Zentraler Ausgangspunkt ist eine tiefgreifende UN-Reform, die für mehr Transparenz sorgt, die Stärkung der repräsentativ-demokratischen Komponenten, die Reintegration ausgelagerter internationaler Wirtschaftsorganisationen und die Öffnung aller politischen Prozesse für direkte und dialogisch angelegte Wortmeldungen aus den „Völkern der Welt" vorantreibt. Eine „zweite Kammer" könnte ein Endpunkt sein, der durch die schrittweise Verbesserung des Konsultativstatus von NGOs in den UN-Institutionen und bei Gipfeltagungen erreicht werden kann.

– Eine unterstützende Infrastruktur und die Schließung der „digitalen Kluft" sind wichtige Vorbedingungen für die stärkere Berücksichtigung von NGOs aus der Peripherie. Eine schrittweise Abschaffung der geheimdiplomatischen Formen der internationalen Politik kann durch die Gewährleistung von Zugangsrechten einzelner Assoziationen zu Dokumenten und Verhandlungen sowie durch die zügige elektronische Offenlegung aller Verhandlungsergebnisse wirksam vorbereitet werden.

– Auf der Bundesebene geht es zunächst darum, die Kompetenz der deutschen Öffentlichkeit und des deutschen politischen Mehrebenensystems in der Behandlung der Probleme der transnationalen, globalen und europäischen Politik auszubauen. Der Abschied von Diplomatie und Geheimhaltung fällt in der transnationalen Politik zwar besonders schwer, ist aber die Voraussetzung jeder Demokratisierung dieser Ebene der Politik. NGOs bilden längst „Wissensgemeinschaften" (epistemic communities) und verfügen über ein Fachwissen, auf das sich substanzielle öffentliche Debatten gründen können.

– Anlässlich der diversen Proteste gegen verschiedene Gipfelveranstaltungen wurde überdeutlich, dass weder innerhalb der Europäischen Union noch darüber hinaus politische Artikulationsrechte garantiert sind, wie sie für den nationalen Rahmen inzwischen selbstverständlich sind (Demonstrationsrecht, Mobilitätsrechte etc.). Gerade bei politischen Zusammenkünften mit internationalen Konsequenzen muss es obsolet erscheinen, dass Bürgerinnen und Bürgern politische Meinungsäußerungen beschnitten werden. Es fehlt dabei nicht an normativen Standards – etwa der Allgemeinen UN-Menschenrechtserklärung von 1948 –, wohl aber an deren Übersetzung in nationales Recht in „weltbürgerlicher Perspektive".

– Auf Länder- und auf kommunaler Ebene gibt es bereits Ansätze, durch die Bereitstellung von Pauschalen transnationales Engagement zu fördern (z.B. die entwicklungspolitische Pauschale in NRW). Transnationales Engagement benötigt noch immer größere Ressourcen als lokal orientiertes Handeln, auch wenn durch die Internetkommunikation wichtige Infrastrukturbarrieren gesenkt wurden. Um den Eigensinn der Initiativen zu erhalten, sollte jede öffentliche Förderung daran orientiert sein, vor allem ressourcenschwache NGOs zu unterstützen, die weniger privilegierte Interessen vertreten.

– Generell gelten für transnational orientierte Initiativen die gleichen Vorschläge, wie sie bezogen auf schwach verfasste Initiativen für den nationalen und subnationalen Bereich formuliert wurden.

III. Resümee: Bürgerschaftliches Engagement und Bürgergesellschaft

Bürgerschaftliches Engagement steht im Zentrum eines zeitgemäßen Demokratieverständnisses, das Volkssouveränität praktisch neu definiert. Die aktive Bürgerin und der aktive Bürger beschränken heute politisches und gesellschaftliches Engagement nicht auf Wahlen und Mitgliedschaften, sondern greifen auf vielfältige Weise in das politische Geschehen ein. Neben dem „klassischen Engagement" in Parteien, Verbänden und Vereinen tun sie dies z.B. durch Initiativen, Bewegungen und Proteste, aber auch durch Selbsthilfe sowie die Koproduktion und Übernahme vormals öffentlicher Aufgaben. Dieses erweiterte Handlungsrepertoire und ein gestiegenes Kompetenzbewusstsein bilden das Potenzial einer entwicklungsfähigen Bürgergesellschaft. Es gilt, Engagementhindernisse zu beseitigen, Aktivitätswünsche zu unterstützen, Wege freizumachen und aufzuzeigen, die in Richtung einer Bürgergesellschaft – verstanden als demokratisches Mehrheitsprojekt – weisen.

Zudem verspricht bürgerschaftliches Engagement einen Mehrwert, der über den demokratischen Nutzen hinausgeht. Unstrittig sind positive soziale und ökonomische Effekte, die gegenwärtig mit Begriffen wie „soziales Kapital" und „Sozialvermögen" debattiert werden. Es sind dies durchaus erwünschte gesellschaftliche Nebeneffekte eines politischen Leitbilds. In diesen Verknüpfungen liegen besondere Chancen.

Grundlage und Leitwerte bürgerschaftlichen Engagements sind unverkürzte zivile, politische und soziale Bürgerrechte. Sie sind einerseits als „negative" Freiheitsrechte zu verstehen, die staatlichen Eingriffen Grenzen setzen, anderseits als „positive" Freiheitsrechte, die als Gestaltungs- und Selbstverwirklichungsansprüche entsprechende ökonomische, soziale und politische Unterstützungs- und Ermöglichungsbedingungen verlangen. Das Leitbild Bürgergesellschaft erfordert daher die Stärkung individueller Bürgerrechte. Vor allem im Bereich der Informations- und Beteiligungsrechte gilt es, etatistische Überhänge abzubauen und die Chancen der neuen Kommunikationstechnologie zu nutzen.

Der Zugang zum Bürgerstatus und seine nichtdiskriminierende Ausgestaltung ist mit Blick auf existierende ethnische, rassische, geschlechtsspezifische, soziale, regionale und andere Formen der Benachteiligungen eine ständige Aufgabe. Sie wird umso dringlicher, weil eine Betonung und Förderung aktiver Bürgerschaft zu neuen Ausgrenzungen führen kann.

Bürgerschaft benötigt gerade als individuelles Engagement gemeinschaftliche Kooperationsformen. Die deutsche Geschichte ist reich an Traditionen bürgerschaftlichen Engagements, die von der kommunalen Selbstverwaltung und den Vereinen, über Parteien und Wohlfahrtsverbände, bis zu Bürgerinitiativen und Bürgerbewegungen reichen. Bürgerschaftliches Engagement entwickelt sich pfadabhängig, d.h. einmal entwickelte Formen werden aufgegriffen und umgestaltet, neue kommen hinzu. Daher gilt es, den Eigensinn tradierter Formen des Bürgerengagements anzuerkennen bzw. weiterzuentwickeln und zugleich neue Formen zu unterstützen, zumal wenn sie von jüngeren und eher benachteiligten Gruppen entwickelt werden. Maßstab für die öffentliche Anerkennung und Unterstützung sollte einzig ihr Beitrag zur Entfaltung einer Bürgergesellschaft sein. Ein Anspruch, der sowohl von etablierten wie von neuen Akteuren verfehlt werden kann. Deutschland hat eine lange korporatistische Tradition, die starke und etablierte kollektive Akteure institutionell bevorzugt (z.B. durch die institutionelle Subsidiarität). Neue und schwach verfasste kollektive Handlungsformen, in denen sich heute eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern engagieren, sollten sich deshalb besonderer staatlicher Hegung und Förderung erfreuen. Nationale Entwicklungspfade grenzen die Möglichkeiten ein, Ansätze einfach zu übernehmen, die in anderen Ländern entwickelt wurden. Gleichwohl sollten auch hier experimentelle Haltungen gefördert und Modellprogramme installiert werden.

Starke etatistische Traditionen haben in Deutschland staatliche Instanzen und öffentliche Verwaltungen immer wieder zu Gegenspielern engagementbereiter Bürgerinnen und Bürger werden lassen. Die negativen Begegnungen reichen von Verboten gegen allzu Aktive bis zu ihrer Abdrängung ins Private. Bürgerschaftliches Engagement hatte daher historisch häufig dann die größten Entwicklungschancen, wenn die staatliche Handlungsfähigkeit (z.B. nach Kriegen) besonders schwach war. Eine auf die Förderung bürgerschaftlichen Engagements orientierte Staatlichkeit muss daher eine der zentralen Reformaufgaben sein, soll Bürgergesellschaft mehr als eine dünne Schale um einen dicken etatistischen Kern sein. Die zu verändernde Staatlichkeit umfasst nicht nur das Mehrebenengefüge von Bund, Ländern und Gemeinden, sondern ebenso die Europäische Union und internationale Organisationen.

Die kommunale Ebene hat eine lange Tradition bürgerschaftlichen Engagements – von den Stiftungen des Mittelalters, der kommunalen Selbstverwaltung seit den Steinschen Reformen bis zu den vielfältigen direkten Beteiligungsformen, die heute die Kommunen seit dem Siegeszug der Süddeutschen Ratsverfassung vorhalten. Noch reicher ist das Spektrum an nicht vorgeschriebenen Beteiligungsformen, wie z.B. Kinder- und Jugendparlamenten, Beiräten von Senioren bzw. Ausländern, „Runden Tischen“ gegen Gewalt oder Zukunftswerkstätten, Planungszellen oder Moderationsverfahren in kommunalen Planungsverfahren. Diese Formenvielfalt gilt es einerseits weiterzuentwickeln, besonders mit Blick auf bislang beteiligungsferne Bevölkerungsgruppen. Andererseits wird es einer nachhaltigen Stärkung der kommunalen Ebene bedürfen, damit die dort geförderten Schritte bürgerschaftlichen Engagements nicht auf einer „Treppe ins Nichts“ enden.

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private hat zwar eine lange Tradition, aber trifft immer dann auf Misstrauen, wenn bürgerschaftliches Engagement nur als Lückenbüßer und Ausfallbürge ins Spiel kommt. Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements sollte stattdessen ein Leitwert sein, der auch in der Routinepolitik verankert ist, wie z.B. in der Aufgabenkritik und Aufgabenerfüllung staatlicher Politik, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und den Förderrichtlinien der öffentlichen Hand, in den etablierten Kooperationsformen mit freien Trägern und privaten Anbietern, in der Ausgestaltung staatlicher Einrichtungen (Schulen etc.) und Dienste bzw. in der Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes.

Auch in der Reformwelle, von der die öffentliche Verwaltung besonders im letzten Jahrzehnt erreicht wurde, ist die Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements als zentrale Strömung zu fördern. Dazu gehören Infrastruktureinrichtungen, wie z.B. Freiwilligendienste und Seniorenbüros.

Bürgerengagement gedeiht nicht in kleinen Séparées in einer ansonsten bürokratisierten und fremdbestimmten Welt. Engagierte Bürgerschaft wird sich umso nachhaltiger entwickeln können, wenn es gelingt, zentrale Lebensbereiche – von den Kindereinrichtungen, über die Schule, das Gesundheitswesen, das Arbeitsleben bis zu den Alteneinrichtungen –, beteiligungsfreundlich zu gestalten.

Bürgerengagement ist grundsätzlich freiwillig, auch wenn es sich um eine durchaus erwünschte Bürgertugend handelt. Statt Pflichtenkataloge zu verabschieden, gilt es die positiven Erfahrungen engagierter Bürgerschaft, die damit verbundene Freude und Anerkennung, das „Glück des Öffentlichen“ (Hannah Arendt) zu stärken. Dazu bedarf es institutioneller Leitideen und Praxisformen, die bürgerschaftliches Engagement erstrebenswert machen. Bürgersinn kann sich nicht entfalten, wenn einzig individuelle Leistungs- und Durchsetzungsfähigkeit zählen. Hilfreich könnte z.B. die Einführung von „civic education“ in die Curricula der allgemeinbildenden Schulen, die Berücksichtigung von bürgerschaftlichem Engagement bei Wartezeiten im Studium oder bei der Bewerbung um Lehrstellen und Arbeitsplätze sein.

Die Zukunft des Bürgerengagements in der Bundesrepublik Deutschland wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt, produktiv mit den gewachsenen und erneut verstärkten Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland umzugehen. Dies gilt für das Erbe der DDR wie der „alten Bundesrepublik“, aber auch für den Transformationsprozess seit 1989. Wenig deutet zur Zeit auf eine kontinuierliche und naturwüchsige Angleichung hin. Nur wenn die besonderen Bedingungen in den neuen wie den alten Bundesländern berücksichtigt werden, kann es gelingen, die jeweiligen Potenziale bürgerschaftlichen Engagements zu entfalten und neuerliche Entfremdungsprozesse zu vermeiden.

B2. Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit

Die Analyse bürgerschaftlichen Engagements im Zusammenhang mit der Erwerbsarbeit erfolgt mit der Zielsetzung, das Engagement als eigensinnige Tätigkeit im Kontext der sich verändernden gesamtgesellschaftlichen Tätigkeitsstruktur zu verstehen und seinen eigenen Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion zu untersuchen. Dabei kommen auch Tätigkeiten in der Familie sowie Eigenarbeit in den Blick, und immer wieder taucht die Frage nach der Gesamtstruktur dieses Tätigkeitskonzepts und der Koordination der verschiedenen Handlungslogiken auf.

Im Handlungsfeld Erwerbsarbeit lassen sich drei große Organisationsstrukturen ausmachen, die gleichzeitig drei große Akteursgruppen kennzeichnen: die Gewerkschaften, die gewinnorientierten Unternehmen und die Non-Profit-Organisationen. Die Zusammenhänge zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit werden anhand dieser Akteursgruppen untersucht. Dies erfolgt unter der Perspektive, wie sich Gewerkschaften und Unternehmen stärker als Akteure der Bürgergesellschaft betätigen können. Für die Gewerkschaften erfordert dies ein Hinausgehen über die Arbeitswelt und eine Öffnung der Organisation zur Bürgergesellschaft hin. Für die Unternehmen geht es dabei um eine Orientierung nachhaltigen Wirtschaftens, in der auch das Gemeinwohl mit in den Blick genommen wird. Die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist ein Element einer umfassenden Orientierung an „Corporate Social Responsibility“. Um zu verdeutlichen, welche Potenziale hier für das bürgerschaftliche Engagement und für die Unternehmen selbst liegen, wird der Bezug zu Erfahrungen in den USA und in verschiedenen europäischen Ländern hergestellt.

Bürgerschaftliches Engagement spielt sich vielfach im Bereich von Non-Profit-Organisationen ab, in einem Bereich also, der häufig als der Dritte Sektor oder das Dritte System bezeichnet wird. In diesem Dritten Sektor haben sich vielfältige Beziehungen zwischen Engagement und Erwerbsarbeit herausgebildet, die im Folgenden untersucht werden.

1. Bürgerschaftliches Engagement und Wandel der Arbeitsgesellschaft

Erwerbsarbeit, Tätigkeiten in der Familie, Eigenarbeit und das bürgerschaftliche Engagement bilden eine Einheit zur Gestaltung einer lebendigen Wirtschafts- und Bürgergesellschaft. In den vergangenen Jahrhunderten hat eine Ausdifferenzierung dieser Bereiche stattgefunden, so dass sich spezifische Strukturen und Handlungsformen sowie jeweils eigenständige Kulturen mit besonderen Arbeits- und Denkweisen, Wertvorstellungen und Kommunikationsformen entwickelt haben. Insbesondere in der industriellen Phase der Modernisierung sind starre Grenzen zwischen diesen Sphären entstanden, die kaum mehr Durchlässigkeiten ermöglichen: Der Wechsel zwischen Erwerbsarbeit und Engagement oder zwischen Familie und Erwerbsarbeit ist immer schwieriger geworden.

Mit dieser Ausdifferenzierung hat sich ein Gefüge zwischen den Sphären herausgebildet, das in hohem Maße hierarchisch strukturiert ist. Der Bereich der Erwerbsarbeit gilt als der Bereich, in dem die eigentliche gesellschaftlich produktive Arbeit geleistet wird und Werte geschaffen werden. Demgegenüber gelten die versorgenden Tätigkeiten in der Familie und das bürgerschaftliche Engagement als weniger produktiv. Familie und Engagement werden zwar als notwendig für den Erhalt der Gesellschaft gesehen, nach wie vor werden jedoch die Tätigkeiten in der Familie und das Engagement nicht angemessen gewürdigt und ausreichend von der Gesellschaft unterstützt. Kennzeichnend ist auch eine geschlechtsspezifische Strukturierung. Die versorgenden Tätigkeiten in der Familie und beim Engagement liegen bis heute zumeist in der Verantwortung der Frauen. Auch wenn sich in den vergangenen Jahrzehnten Veränderungen abgezeichnet haben, so lässt sich auch heute noch eine geschlechtsspezifische Besetzung gesellschaftlicher Positionen beobachten (vgl. dazu auch das Kapitel B1.I.2.1.).

Die Grenzen zwischen diesen unterschiedlichen Tätigkeitssphären bedeuten jedoch nicht, dass sie unabhängig voneinander geworden sind und zwischen ihnen keine Abhängigkeitsbeziehungen mehr bestehen, im Gegenteil: Das Gefüge zwischen bürgerschaftlichem Engagement, Familie und Erwerbsarbeit steht in einem Spannungsverhältnis, die Sphären bedingen einander. Dies bedeutet etwa, dass sich Wandlungsprozesse in der Organisation gesellschaftlicher Tätigkeiten sowohl auf die Erwerbsarbeit als auch auf die Tätigkeiten in der Familie und auf das bürgerschaftliche Engagement auswirken. Insbesondere die Veränderungen in der Erwerbsarbeit haben Folgen für die anderen Bereiche.

Prozesse dieser Art lassen sich derzeit in allen westlichen Industrienationen beobachten: Tiefgreifende Veränderungen in der Erwerbsarbeit, ausgelöst durch eine Digitalisierung der Produktionstechniken und eine Globalisierung der Wirtschaft, haben die Arbeitswelt in den beiden letzten Jahrzehnten verändert. Es lassen sich zwei eng miteinander verbundene Trends nennen, die große Auswirkungen auf das bürgerschaftliche Engagement haben: *Pluralisierung* der Erwerbsformen und *Entgrenzung* der Erwerbsarbeit. Damit ist zum einen gemeint, dass es heute eine Vielfalt von Erwerbsmöglichkeiten gibt, nicht nur das „Entweder-Oder“ zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung. Menschen wechseln häufiger zwischen diesen unterschiedlichen Erwerbsformen, wie auch zwischen Beruf und Arbeitsstelle. Damit sind

andererseits die oben beschriebenen Grenzen fließend geworden. Menschen sind nicht mehr lebenslang nur abhängig Beschäftigte, sie arbeiten zwischendurch auch selbständig oder in Projekten. Eine weitere Folge ist, dass der Beruf und die Arbeitsstelle ebenfalls häufiger gewechselt werden.

Es verändern sich also die Charakteristika der Erwerbsarbeit im Gesamtgefüge der Gesellschaft und ihrer Tätigkeiten. Aber auch umgekehrt: Die Gesellschaft, der Status ihrer Mitglieder als soziale Akteure und als Bürger und mithin der gesamte Kontext, in dem Fragen der Erwerbsarbeit thematisiert und verhandelt werden, hat sich geändert. Beides hat Konsequenzen für bürgerschaftliches Engagement und für diejenigen, die sich engagieren. Dabei lässt sich die Auflösung eines weitgehend geschlossenen Kosmos einer eigenen „Welt der Arbeit“ sowohl in Hinblick auf die Forderungen und Probleme, die sich heute in Verbindung mit Erwerbsarbeit stellen, als auch in Hinblick auf Akteure und Formen des Engagements beobachten.

Soziale Forderungen mit Blick auf die Erwerbsarbeit waren lange Zeit vor allem auf Verbesserungen der internen Arbeitsbedingungen gerichtet. Aktivitäten außerhalb des Erwerbslebens, wie z.B. die Ausbildung, waren der Erwerbsarbeit vorgeschaltet, der „Ruhestand“ folgte nach der Erwerbsarbeitsphase. Heute geht es aber mehr denn je auch darum, wie die Erwerbstätigkeit in die Lebensperspektiven und Biografien von Menschen eingewoben werden soll, für die soziales und berufliches Lernen sowie Zeit für andere private und gesellschaftliche Tätigkeiten über den gesamten Lebenslauf hinweg Bedeutung haben sollen. Die Einbindung der Frauen in die Erwerbsarbeit, für die außerberufliche Verpflichtungen und Ansprüche im Zusammenhang der Familie schon immer eine besondere Bedeutung hatten, hat diese neue Herausforderung noch verstärkt.

Teilhabe am Berufsleben und der Erwerbsarbeit soll aber nicht nur mit dem Recht auf Familie, den damit zusammenhängenden Tätigkeiten und Verpflichtungen und mit Freizeitinteressen vereinbar sein. Auch für Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements sollen rechtliche Rahmenbedingungen sowie tarifliche und betriebliche Vereinbarungen der Sozialpartner stärker Raum geben. Noch wichtiger werden Verbindungen zu Aktivitäten außerhalb des Betriebs- und Arbeitslebens, speziell zu bürgerschaftlichem Engagement, wenn Unternehmen und Belegschaften selbst als Organisationen, als „corporate citizens“ im gesellschaftlichen Umfeld, z.B. in der örtlichen Gemeinde, tätig werden. Alles in allem: Forderungen zur Gestaltung von Erwerbsleben und Arbeitsbedingungen unterliegen einer Entgrenzung – sie müssen sich heute aus einem sehr viel weiteren Kontext von Lebens- und Tätigkeitsentwürfen heraus begründen.

Damit ändert sich aber auch etwas an den Formen des Engagements, an den Identitäten, aus denen heraus man sich engagiert, und bei den Organisationen, die sich zu Fragen der Erwerbsarbeit zu Wort melden. Lange Zeit waren Fragen der Erwerbsarbeit – sieht man einmal von den Interventionen der Politik und der Verwaltung ab – fast ausschließlich Fragen des Engagements im gewerkschaftlichen und betrieblichen Kontext. Heute werden Veränderungen im Arbeitsleben jedoch auch Gegenstand und Auslöser von Initiativen für Beschäftigung, Umwelt, Wirtschafts- und Stadtentwicklung oder für bessere soziale und Betreuungsangebote. Eine Vielzahl von Gruppen und Engagierten ist an der Debatte über die Zukunft der Erwerbsarbeit beteiligt. Maßgeblich ist dabei nicht nur die Perspektive der gewerkschaftlich organisierten Erwerbstätigen, sondern auch die anderen Facetten, die das Leben und die Identität der betroffenen Akteure ausmachen: z. B. die der alleinerziehenden Mütter, der Familienväter oder der im Umweltschutz engagierten Bürger. Fragen aus der „Welt der Arbeit“ werden zum Gegenstand vielfältiger pluraler Formen bürgerschaftlichen Engagements. Die Identität der Beteiligten ist dabei nicht allein die von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, sondern auch die von Aktivbürgerinnen und Aktivbürgern, die sich bürgerschaftlich engagieren.

Auch an den Betriebsräten und Gewerkschaften sowie den Unternehmen und ihren Verbänden kann diese Entwicklung nicht vorbeigehen. Gewerkschaftliches Engagement bleibt Engagement der „arbeitenden Menschen“, aber es spiegeln sich darin zugleich auch die Ansprüche und Motive von Menschen, die als Bürgerinnen und Bürger handeln – als Rechtsbürger, Sozialbürger und in ihrem Engagement auch als Aktivbürger. Kritik an Entwicklungen im betrieblichen Bereich und Engagement in betrieblichen Mitbestimmungsorganen und Gewerkschaften kann sich z.B. auf Fragen der Arbeitsorganisation, auf Mitbestimmung und Autonomie im Betrieb oder auf bürgerschaftliche Anrechte und Erwartungen beziehen. In lokalen Bündnissen für Entwicklung und Beschäftigung oder auch im engagierten Protest gegen Betriebsschließungen werden nicht nur die Grenzen zwischen betrieblicher und öffentlich-politischer Sphäre, sondern auch die zwischen gewerkschaftlichem und bürgerschaftlichem Engagement fließend.

Die Begriffe der Pluralisierung und Entgrenzung bekommen vor diesem Hintergrund auch für die Unternehmen Bedeutung und Gewicht. Ähnlich wie die Gewerkschaften die Interessen von Bürgern nicht mehr allein als die von bloßen „Arbeitnehmern“ definieren können, sind heute Unternehmer(verbände) nicht mehr nur als „Arbeitgeber“, sondern gleichermaßen als wirtschafts- und stadtpolitische Akteure gefragt und gefordert. Wenn sich mehr als früher nicht nur öffentliche Politik für die Zukunft der Unternehmen interessiert, sondern auch Unternehmer für die Zukunft von Stadt und Region, dann bleiben zwar Blickwinkel und Interessen verschieden, aber es erweitert sich das Repertoire an Themen, bei denen es gilt, mögliche Differenzen zu bewältigen oder ggf. public-private-partnerships zu organisieren. An der Art und Weise, wie Unternehmen, Kammern und Verbände etwa Fragen von Wohnen und Umwelt, Stadtentwicklung, Kultur- und Bildungspolitik aufgreifen, mag sich dann erweisen, inwieweit hier nicht allein Arbeitgeberorganisationen und Vertreter privater wirtschaftlicher Interessen, sondern auch „corporate citizens“ handeln.

Pluralisierung und Entgrenzung

Zur Beschreibung des arbeitsgesellschaftlichen Wandels ist es sicherlich nicht hinreichend, allein die Abnahme des Erwerbsarbeitsvolumens und die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses als Ausgangspunkt der Analysen zu wählen. Eine solche Diagnose mag in den Zukunftsdebatten der 1990er Jahre um die „Krise“der Arbeit oder Erwerbsgesellschaft hinreichend gewesen sein (vgl. für die Bundesrepublik Deutschland Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997a, 1997b, für die USA Rifkin 1995, für Frankreich Gorz 1989), eine eingehende Analyse empirischer Daten zur Beschäftigungssituation erzwingt jedoch eine differenziertere Interpretation (vgl. Hacket u.a. 2001, Mutz/Kühnlein 2001). Zunächst ist es (zumindest für die Bundesrepublik Deutschland und eine Reihe anderer europäischer Länder) zutreffend, dass das Volumen der Erwerbsarbeit langfristig tendenziell abnimmt (Klement 2001). Bei einem Anstieg der Erwerbsbevölkerung bedeutet dies, dass das durchschnittliche Erwerbsarbeitsvolumen pro Kopf der Erwerbspersonen ebenfalls sinkt[1]. Dieser statistische Sachverhalt ist jedoch nicht mit einer Erosion des Normalarbeitsverhältnisses gleichzusetzen: Denn einerseits kann gezeigt werden, dass die *absolute Zahl* von Normalarbeitsverhältnissen in den vergangenen 30 Jahren stabil geblieben ist; andererseits ist gleichzeitig die absolute Zahl der atypischen Beschäftigungsverhältnisse deutlich gestiegen, weshalb insgesamt der Anteil von Normalarbeitsverhältnissen kontinuierlich zurückgegangen ist (Hacket u.a. 2001, Schmidt 2000). Diese Befunde zeigen zunächst, dass sich neben den „normalen“ Formen abhängiger Erwerbstätigkeit, die es vor allem in den industriellen Bereichen und teilweise im Dienstleistungssektor nach wie vor in hoher Zahl gibt, verschiedene Varianten befristeter Voll- und Teilzeitbeschäftigungen sowie eine Vielzahl prekärer Arbeitsverhältnisse entwickelt haben. Insbesondere an den „Rändern“ der Erwerbsgesellschaft sind in sozialer Hinsicht derartig unsichere Beschäftigungsformen entstanden. Zusätzlich haben sich im Bereich der selbständigen und freiberuflichen Erwerbstätigkeit zunehmend projektförmige Arbeitsstrukturen, kooperierende Netzwerke, Mikro- und Solounternehmen (vgl. Malone/Laubacher 1999) herausgebildet. Somit kann von einer Pluralisierung der Erwerbsformen gesprochen werden, und es ist denkbar, dass zukünftig die abhängige Erwerbsarbeit in Form der Lohnarbeit nicht mehr die dominante Organisationsform gesellschaftlicher Arbeit darstellt; Strukturen einer *Neuen* Arbeitsgesellschaft könnten sich herausbilden (vgl. Mutz 1999; auch Brose 1998, 2000).

Pluralisierung der Erwerbsformen bedeutet jedoch nicht, dass die Menschen nun nach einem anderen Ideal, wie etwa der flexibilisierten Projektarbeit oder nach freier Arbeitsgestaltung streben. Im Gegenteil: Die überwiegende Mehrzahl der Menschen orientiert sich immer noch am Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses. Das normale und vor allen Dingen stabile und existenzsichernde Beschäftigungsverhältnis ist als motivationales Leitbild weiterhin prägend. Die Menschen bewegen sich in ihren vertrauten Denkstrukturen, während sich die Arbeitsgesellschaft längst in großer Schnelligkeit verändert hat. Die Leitbilder wandeln sich nur langsam und passen sich neuen Verhältnissen nur zögerlich an.

Die Pluralisierung der Erwerbsformen hat zu Entgrenzungsprozessen geführt. Entgrenzung bezeichnet einerseits die Auflösung bisheriger Grenzen; es bedeutet andererseits aber auch die Herausbildung neuer Differenzierungen, deren Struktur oft noch nicht erkennbar ist. Mit der Diagnose der Entgrenzung der Arbeit wird eine Ausweitung der Arbeitsförmigkeit auf Tätigkeiten beschrieben, die bislang nicht als Arbeit galten (präzise formuliert geht es um eine „Laborisierung von Tätigkeiten“: Liessmann 2000). Wenn beispielsweise von Erziehungs-, Pflege- oder Betreuungsarbeit gesprochen wird, so deutet dies darauf hin, dass sich die bislang geltenden Grenzen zwischen Erziehung, Pflege oder Betreuung und Arbeit verschoben haben. Dies ist auch der Fall, wenn von „Bürgerarbeit“ als einer neuen Form des bürgerschaftlichen Engagements gesprochen wird: Es wird so getan, als sei bürgerschaftliches Engagement lediglich eine andere Form der Arbeit. Aus dieser Perspektive bedeutet Entgrenzung der Arbeit, dass die Gesellschaft von einem „Ende der Arbeitsgesellschaft“ weit entfernt ist. Im Gegenteil: Die Arbeitsgesellschaft hat sich in unserem Leben sehr viel stärker durchgesetzt und befindet sich nun in einem Stadium, in dem nahezu alle Tätigkeiten – angelehnt an die industrielle Erwerbsarbeit – als Arbeit bezeichnet werden. Damit ist die Gefahr verbunden, dass bürgerschaftliches Engagement immer häufiger einer Nutzenabwägung und ökonomischen Rationalität unterworfen wird, die nicht zum Eigensinn des bürgerschaftlichen Engagements passt (vgl. Jakob 2001b).

Vor allem in den 1970er Jahren hat es eine weitere Form der Entgrenzung gegeben. Ausgelöst durch einen generellen Professionalisierungsschub hat eine Verberuflichung insbesondere des sozialen Engagements stattgefunden: Freiwillige und unentgeltliche Tätigkeiten wurden zunehmend durch reguläre Beschäftigungsverhältnisse ersetzt – aus bürgerschaftlichem Engagement ist Erwerbsarbeit geworden. Dies war ein ambivalenter Prozess. Einerseits wurden somit im Bereich der Sozialen Arbeit zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen, und es wurde ein hoher Professionalisierungsgrad erreicht. Dieser hat zu einer verlässlichen Versorgung mit sozialen Dienstleistungen geführt. Für das bürgerschaftliche Engagement waren diese Prozesse andererseits damit verbunden, dass das freiwillige

[1] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Die hier dargestellte Aussage ist bestreitbar. Das Volumen der Erwerbsarbeit ist weder objektiv vorgegeben noch gesetzmäßig tendenziell abnehmend. Das tatsächliche Volumen ist im Ergebnis davon abhängig, zu welchen Konditionen Arbeit auf dem Arbeitsmarkt angeboten und zu welchen Konditionen sie nachgefragt wird. In Deutschland ist die Arbeit auf Grund der hohen Lohnnebenkosten und der starken Regulierungen des Arbeitsmarktes für die Unternehmen vielfach zu teuer, was zu einer fallenden Nachfrage führt. Die Entwicklung in anderen Ländern (z.B. Dänemark, Niederlanden, Großbritannien, USA) zeigt, dass u.a. durch Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und Reformen der Alterssicherung sowohl die Nachfrage als auch das Angebot steigt und damit das Volumen der Erwerbsarbeit im Ergebnis auszuweiten ist.

und unentgeltliche Engagement zunehmend marginalisiert und verdrängt wurde.

Pluralisierungs- und Entgrenzungsprozesse eröffnen Gestaltungsmöglichkeiten für bürgerschaftliches Engagement

Pluralisierung und Entgrenzung sind ambivalente Prozesse mit gesellschaftlich und individuell positiven und negativen Auswirkungen. Pluralisierung bedeutet auf der einen Seite, dass den Menschen mehr Möglichkeiten der Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit zur Verfügung stehen. Pluralisierung eröffnet mehr Optionen und Lebenschancen, die – je nach individuellen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – in unterschiedlicher Weise genutzt werden können. Der Wandel in der Arbeitswelt ermöglicht eine zunehmend individuelle „Tätigkeitsgestaltung“ (Mutz 2001b), und es ergeben sich neue Chancen für das bürgerschaftliche Engagement. Dieser Sachverhalt wird als „Arbeitsmarktindividualisierung“ bezeichnet. Individuen können immer wieder entsprechend sich wandelnder Arbeitsbedingungen entscheiden, zu welcher Zeit und an welchem Ort sie welcher Tätigkeit nachgehen, und sie können sich auch ihre eigenen Zeitfenster für bürgerschaftliches Engagement schaffen.

Auf der anderen Seite sind die Gefahren der Arbeitsmarktindividualisierung zu konstatieren. Die Pluralisierung der Erwerbsformen bedeutet, dass die sicheren Normalarbeitsverhältnisse gefährdet und Menschen gezwungen sind, in höchst ungewissen Situationen Entscheidungen zu treffen: Sie müssen wählen und die daraus resultierenden Konsequenzen tragen – auch wenn es für viele Menschen oft nur wenig Wahlmöglichkeiten gibt. Eine optimale Tätigkeitsgestaltung gelingt in erster Linie Menschen, die gut ausgebildet und im Erwerbsleben relativ gut positioniert sind. Sie sind am ehesten in der Lage, unterschiedliche Erwerbsformen (nebeneinander oder nacheinander im Lebensverlauf), Familienerfordernisse und bürgerschaftliches Engagement aufeinander abzustimmen und entsprechend zu organisieren. Somit ist entscheidend, ob die gesellschaftlichen und individuellen Bedingungen der Tätigkeitsgestaltung günstig sind – hier sollte eine ermöglichende Arbeits- und Sozialpolitik ansetzen. Vor diesem Hintergrund leitet sich auch die allgemeine Forderung ab, Übergänge zwischen unterschiedlichen Erwerbsformen sowie zwischen Erwerbsarbeit, Tätigkeiten in der Familie und bürgerschaftlichem Engagement zu erleichtern.

Da die einzelnen Arbeitsverhältnisse sowie Zeiten der Projektarbeit und Selbständigkeit von immer geringerer Dauer sind, kommt es zu häufigeren Wechseln der Beschäftigungsverhältnisse sowie auch zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit. Viele dieser Wechsel gelingen nicht immer in der gewünschten Weise, und es kommt vermehrt zu Phasen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Diskontinuierliche Erwerbsverläufe und somit eine größere Unstetigkeit in der Lebensplanung sind die Folge. Gefährdet sind tendenziell jene Personen, denen die eigene Lebens- und Arbeitsgestaltung schlecht oder gar nicht gelingt und die kaum oder nicht in der Lage sind, mit der Vielzahl der Möglichkeiten zurechtzukommen. Menschen, die sich schwer tun, im Gefüge unterschiedlicher Erwerbsformen ihr Leben zu organisieren, die immer wieder von Unterbrechungen durch unfreiwillige Arbeitslosigkeit bedroht sind, gelingt es kaum, bürgerschaftliches Engagement in ihren ohnehin angespannten Lebensalltag zwischen Familie und Beruf zu integrieren. Dies sind die neuen Risiken und Nebenwirkungen von Arbeitsverdichtung und gestiegenen Mobilitätsanforderungen, die sich negativ auf das bürgerschaftliche Engagement auswirken. Wenn schon der eigene Berufsweg nicht mehr gestaltbar und für die Zukunft planbar ist, dann wird es immer schwieriger, sich auf lange Zeit im bürgerschaftlichen Engagement zu verpflichten. Dies dürfte der wesentliche Grund sein, warum sich weniger Menschen auf ein zeitlich lang andauerndes Engagement einlassen: Sie können sich oft nur zuverlässig und verbindlich engagieren, wenn der Zeithorizont mit den Arbeits- und Familienerfordernissen zeitlich kompatibel ist.

Die Gefährdungen durch Arbeitsmarktindividualisierung treten in sehr einschneidender Weise dann auf, wenn Personen mehrere Projekte oder Beschäftigungsverhältnisse gleichzeitig ausüben *müssen* („multiple job holder“). Die damit verbundenen Belastungen in der Erwerbsarbeit (evtl. zusätzlich zum familiären Bereich) können sich auf das bürgerschaftliche Engagement negativ auswirken. Die Möglichkeiten zu einer eigenständigen Lebens- und Arbeitsgestaltung und die Integration des Engagements in den eigenen Lebenszusammenhang gelingen dann kaum noch.

Fazit ist, dass Individuen gestalten können *und* müssen; *Gestaltung* ist der Schlüsselbegriff zur Charakterisierung der neuen pluralisierten und entgrenzten Arbeitsgesellschaft. Im Zentrum steht die Frage, ob Menschen sich in Lebensbedingungen befinden, die Gestaltung ermöglichen.

Pluralisierung und Entgrenzung sind offene Prozesse, die in zwei Richtungen wirken: In den meisten arbeitssoziologischen Abhandlungen wird nur eine mögliche Auswirkung beschrieben, nämlich die befürchtete Laborisierung (und somit Ökonomisierung und Rationalisierung) anderer Tätigkeitsfelder, also auch des bürgerschaftlichen Engagements. Im Vordergrund werden die Optionen und Risiken thematisiert, die durch die Dominanz und hohe Bedeutung der Erwerbsarbeit entstehen. Es wird in erster Linie darauf geachtet, wie das bürgerschaftliche Engagement durch die Erwerbsarbeit beeinflusst wird. Allerdings können Struktur, Handlungsprinzipien und Kultur des bürgerschaftlichen Engagements auch in den Kernbereich der Erwerbsarbeit hineinwirken. Dies ist beispielsweise in den Tätigkeitsfeldern des Dritten Sektors oder des Dritten Systems der Fall, wenn gemeinwohlorientierte und partizipative Leitbilder in den Bereich des Wirtschaftens und der Erwerbsarbeit hineingetragen werden (vgl. Kapitel B.2.7.). Auch die heute weit verbreitete Forderung nach selbstbestimmter und erfüllter Erwerbsarbeit deutet darauf hin, dass Wertvorstellungen aus anderen Bereichen in die Erwerbsarbeit Eingang gefunden haben. Entgrenzung

in diesem Sinne heißt, dass die üblicherweise industriell bestimmten Prägungen des Wirtschaftens und der Erwerbsarbeit ebenfalls brüchig geworden sind.

In vielen Tätigkeitsfeldern des bürgerschaftlichen Engagements lässt sich somit eine Gegenbewegung zur Laborisierung feststellen. Oder anders formuliert: Es gibt nach wie vor Verharrungstendenzen gegen eine Entgrenzung der Arbeit. Bei Befragungen wird immer wieder deutlich, dass die Engagierten selbst einen Grundunterschied zwischen Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement betonen und nicht wollen, dass bürgerschaftliches Engagement der Erwerbsarbeit ähnlich wird. Ihre Forderung ist, dass bürgerschaftliches Engagement unterscheidbar bleiben muss, weil es sonst seinen eigenständigen Sinngehalt verliert. Das Konzept der „Bürgerarbeit“ (vgl. Kapitel B2.4.) wird beispielsweise aus diesen Gründen abgelehnt (vgl. Klammer/Bäcker 1998, Stecker 2000) und stattdessen der *Engagementcharakter* der Tätigkeiten hervorgehoben und vom bürgerschaftlichen Engagement gesprochen. Viele sind deshalb auch skeptisch, wenn bürgerschaftliches Engagement einseitig als Brückenfunktion zur Erwerbsarbeit instrumentalisiert wird (vgl. Hacket u.a. 2001, Mutz/Sing 2001).

2. Bürgerschaftliches Engagement als produktiver Faktor

Die gesellschaftliche Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements wird oft mit der Produktivität der Erwerbsarbeit verglichen. So gelangt man etwa zu dem Ergebnis, dass Erwerbsarbeit produktiver ist als alle anderen Tätigkeiten. Dies ist dann richtig, wenn man von einem ökonomischen Produktivitätsbegriff ausgeht. Wird jedoch ein allgemeinerer Begriff von Produktivität zugrunde gelegt, dann wird das weite Feld gesellschaftlicher Tätigkeiten sichtbar, und es wird deutlich, dass die Produktivität gesellschaftlicher Tätigkeiten so vielfältig ist wie diese Tätigkeiten selbst (vgl. Biesecker 2000b). Produktivität ist evident in der Erwerbsarbeit, in der Güter und Dienstleistungen hergestellt werden. Produktivität kommt in der Versorgungsarbeit zum Ausdruck, die Gestaltung von Lebensmöglichkeiten schafft. Private oder öffentliche Eigenarbeit[2] ist produktiv, weil sie jenseits des Marktes Gebrauchswerte produziert. Die Produktivität des bürgerschaftlichen Engagements besteht schließlich in ihrem Gemeinwohlbezug und ihrem partizipativen Charakter.

In den Diskussionen der vergangenen Jahrzehnte wird im Hinblick auf den gesellschaftlichen Charakter von Produktivität mal von Arbeit, mal von Tätigkeiten gesprochen. Die unterschiedliche Verwendung dieser Begriffe ist nicht nur eine Frage der Wahl unterschiedlicher Diskurse oder der Beliebigkeit. Darin drücken sich vielmehr verschiedene Einschätzungen der gesellschaftlichen Entwicklung aus. In den Diskursen um Arbeit ist meistens Erwerbsarbeit gemeint, und es steht die Debatte um die Zukunft der ökonomisierten Arbeit, also der bezahlten und auf den Markt bezogenen Arbeit im Mittelpunkt. Wird hingegen der Begriff „Tätigkeiten“ verwendet, so kommt darin die Vorstellung zum Ausdruck, dass Erwerbsarbeit eine konkret-historische Ausprägung von Arbeit ist und dass Zukunftskonzepte denkbar sind, in denen die Erwerbsarbeit einen geringeren Stellenwert hat. Das Tätigkeitskonzept ist also allgemeiner und besitzt zugleich einen umfassenderen Bedeutungsgehalt. Wenn wir folglich den Begriff *„Tätigkeit“* verwenden, so in Anlehnung an Hannah Arendt als Überbegriff für jegliche Form des „Herstellens“ und „Handelns“; *Arbeit* wird als laborisierte Form von Tätigkeit verstanden – *Erwerbsarbeit* dementsprechend als ökonomisierte Form von Arbeit (vgl. Mutz 2002b)[3].

Die Produktivität des bürgerschaftlichen Engagements ist zunächst als etwas Eigenständiges zu betrachten: Bürgerschaftliches Engagement trägt zur Weiterentwicklung der Gesellschaft bei, zur Bildung von Gemeinschaft, Kooperationsfähigkeit, Netzwerken, Vertrauen – kurz: zur Bildung von Sozialvermögen oder sozialem Kapital. Damit ist bürgerschaftliches Engagement weder Lückenbüßer für gesellschaftlich notwendige, aber ungern ausgeführte Arbeiten, noch unbezahlter Ersatz für eigentlich zu bezahlende Erwerbsarbeit. Es ist auch keine aus der Privatsphäre in die Öffentlichkeit ausgelagerte Versorgungsarbeit. Bürgerschaftliches Engagement hat vielmehr eine eigene und von anderen Tätigkeiten unterscheidbare *Struktur*, die von den Betreffenden weitestgehend selbst gestaltet wird. Es hat eine eigensinnige *Handlungslogik*, die nicht auf ein von außen vorgegebenes Ziel gerichtet ist, und bürgerschaftliches Engagement hat eine selbstbestimmte *Kultur* des Tätigseins entfaltet. Deshalb wird hier auf die Eigenlogik und den Eigensinn des bürgerschaftlichen Engagements hingewiesen, die diese Tätigkeit von anderen, insbesondere von der Erwerbsarbeit, unterscheidet.

In diesem Sinne steht bürgerschaftliches Engagement in einem komplementären Verhältnis zu den anderen Tätigkeitsfeldern. Es kann Erwerbsarbeit qualitativ anreichern (z.B. durch sporadisches, regelmäßiges oder einmaliges Engagement im Rahmen eines Sabbaticals), und bürgerschaftliches Engagement kann – im Fall von Arbeitslosigkeit – den Einstieg in die Erwerbsarbeit dann erleichtern, wenn man zuvor bereits engagiert war (vgl. Kühnlein 1997). Bürgerschaftliches Engagement kann bspw. in Form von Familien- oder Nachbarschaftshilfe Versorgungsarbeit unterstützen und zu gemeinschaftlicher Eigenversorgung beitragen (vgl. das Projekt

---

[2] Eigenarbeit ist ein häufig verwendeter Begriff zur allgemeinen Beschreibung von „Arbeiten jenseits der Erwerbsarbeit“ und definiert als „eigensinnige“, selbstbestimmte und auf den Gebrauchswert zielende Arbeit (Kühnlein 1997, 2000). Eigenarbeit findet überwiegend in der privaten Sphäre, also „zuhause“ statt, teilweise aber auch in öffentlich zugänglichen Bürgerhäusern – dann handelt es sich um Öffentliche Eigenarbeit, wie etwa im Münchner „Haus der Eigenarbeit“. Die Grenzen zum bürgerschaftlichen Engagement oder zur Erwerbsarbeit sind heute mehr denn je fließend, weshalb es wichtig ist, alle Tätigkeitsfelder gemeinsam zu betrachten.

[3] Demnach ist jede Form von Arbeit zugleich Tätigkeit, nicht jedoch umgekehrt. Werden unterschiedliche Tätigkeitsfelder analysiert, dann ergibt es durchaus Sinn, sie wegen ihres interdependenten Beziehungsgefüges und Spannungsverhältnisses zueinander gemeinsam zu betrachten – etwa als Triade der Arbeit (vgl. Mutz 1997) oder als Mischarbeit (vgl. Hildebrandt 2000).

„Kempodium“ der „anstiftung“ in Kempten). Außerhalb des Marktes können z.B. durch Tauschringe Versorgungsstrukturen etabliert und die Eigenarbeit gefördert werden (z.B. in solchen Einrichtungen wie dem „Haus der Eigenarbeit“ in München).

Die Produktivität bürgerschaftlichen Engagements kann auch dergestalt untersucht werden, dass man nach den Effekten für die reguläre Beschäftigung fragt. So haben etwa Dahm und Scherhorn das komplementäre Verhältnis zwischen bürgerschaftlichem Engagement (hier als „informelle Arbeit“, als „Bürgerarbeit/Gemeinschaftsarbeit“ oder „bürgerschaftliche Subsistenzarbeit“ bezeichnet) und formeller Beschäftigung in einer exemplarischen Fallstudie untersucht. Die Studie geht der Frage nach, „inwieweit informelle Arbeit den individuellen und gemeinschaftlichen Wohlstand materiell wie immateriell erhöhen kann, wie der 'formelle' Sektor dadurch entlastet wird, und wie dies Lebens- und Wohlstandsmodelle transformieren kann zugunsten der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.“ (Dahm/Scherhorn 2002: 8). Die drei Hauptaussagen zu diesem beschäftigungsfördernden Effekt von bürgerschaftlichem Engagement in Zusammenarbeit mit hauptamtlich Tätigen im Bereich der Gemeinschaftsarbeit lauten:

– Hundert bürgerschaftlich engagierte Menschen „ermöglichen“ 13 bezahlte hauptamtliche Arbeitsplätze. Sie leisten ungefähr gleich viel Stunden wie die Hauptamtlichen. Somit bewirken hundert bürgerschaftlich Engagierte nicht nur 13 „formelle“ Arbeitsplätze, sondern eine Verdoppelung des dort geleisteten Arbeitsumfangs (ebd.: 7).

– Im Hinblick auf die Wirkung von öffentlichen Zuschüssen lässt sich auf der Basis dieser Zahlen ein „Wohlfahrtsmultiplikator“ errechnen: „Würden die hauptamtlichen Arbeitskräfte in der Gemeinschaftsarbeit allesamt aus öffentlichen Zuschüssen finanziert, so hätte der Multiplikator den Wert 2, denn die öffentliche Finanzierung von rund 100 Stunden formeller Gemeinschaftsarbeit wird insgesamt 200 Stunden Gemeinschaftsarbeit ermöglichen. Da aber ein Drittel der Finanzierung aus Spenden und Beiträgen stammt, die öffentliche Hand also nur zwei Drittel dazusteuert, hat der Multiplikator den Wert 3, denn die Finanzierung von 66 Stunden formeller Arbeit ermöglicht 200 Stunden Gemeinschaftsarbeit.“ (ebd.: 8). Derartige Multiplikatorberechnungen liegen für den Bereich der Selbsthilfe seit langem vor, und sie bestätigen die hier genannten Effekte (vgl. Stark 1996).

– Hinzu kommt, dass aus bürgerschaftlichem Engagement immer wieder Impulse für Innovationen kommen, die dann auch den professionellen Bereich beeinflussen und dort zu neuen Arbeitsplätzen führen, sowohl im Profit- als auch im Non-Profit-Sektor.

Diese Studie zeigt sehr eindrucksvoll die Produktivität bürgerschaftlichen Engagements in Hinblick auf die Beschäftigungswirkungen. Daraus ergibt sich die Einsicht, dass es auch aus ökonomischer, viel mehr aber aus sozialintegrativer Sicht, sinnvoll ist, das bürgerschaftliche Engagement in derartigen Einrichtungen zu fördern. Deutlich wird durch diese Studie auch, dass bürgerschaftliches Engagement nicht die Funktion haben kann, Erwerbsarbeit zu ersetzen. Bürgerschaftliches Engagement ist auch nicht vorrangig aus der Perspektive zu betrachten, dass es eine Brückenfunktion hat. Vielmehr kommt es darauf an, in den Einrichtungen Bedingungen zu schaffen, die ein komplementäres Verhältnis zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit ermöglichen. Eine optimale Komplementarität ist dann gegeben, wenn Übergänge zwischen den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern möglich sind.

3. Bürgerschaftliches Engagement und soziales Kapital

Erwerbsarbeit allein führt nicht zu einer gelungenen sozialen Integration. Vielmehr gehört dazu auch, dass Menschen inner- und außerhalb der Erwerbsarbeit, insbesondere in den Familien, mit Freunden, in der Nachbarschaft und in ihrer Region, einen sozialen Zusammenhalt finden. Die Fähigkeit einer Gesellschaft, den sozialen Zusammenhalt (von Institutionen und Menschen) zu bewirken, wird – allgemein formuliert – als *soziales Kapital* bezeichnet[4]. Damit sind unterschiedliche Institutionen gemeint: Familien, Betriebe, Gewerkschaften, Behörden, Vereine, Schulen ebenso wie Normen, Werte, (formelle und informelle) Regeln und Verhaltensmuster, die in einer Gesellschaft verbindlich sind. Kooperatives, gemeinschaftsbezogenes und solidarisches Verhalten gehören auch dazu. Auf der individuellen Ebene geht es um die Fähigkeit der Menschen, private und berufliche Kontakte einzugehen und aufrechtzuerhalten, also mit anderen Personen zusammenzuleben und zu arbeiten. Soziales Kapital existiert aber auch auf der mittleren Beziehungsebene der Vereine, Verbände, Parteien sowie im Bereich der gesellschaftlichen Großorganisationen (Mesobereich).

Alle Gesellschaftsmitglieder können zur sozialen Kapitalbildung beitragen, einzelne Personen ebenso wie große Bürokratien oder Unternehmungen. Analytisch gesehen macht es keinen Unterschied, ob sich Menschen nur eigennützig verhalten und so den sozialen Zusammenhalt gefährden, ob bürokratische und rechtliche Rahmenbedingungen bürgerschaftliches Engagement und andere Zusammenschlüsse behindern oder Wirtschaftsunternehmen sich in ruinöser Konkurrenz befinden und in dieser Weise das komplexe Gefüge des Wirtschaftssystems beeinträchtigen. Eine sozial integrierte Gesellschaft braucht Frauen und Männer, die sich auf vielen Ebenen – beruflich und privat – zusammenschließen und vertrauensvoll miteinander umgehen, sowie Betriebe, die in der Lage sind, mit anderen Institutionen und untereinander zu kooperieren.

---

[4] Siehe dazu Habisch 1999b, Hall 1999, Kistler/Noll/Priller 1999, Offe 1999, Ostrom 2000, Putnam 2000 und sehr früh und mit anderen Akzenten das Konzept von Coleman 1988.

3.1. Bürgerschaftliches Engagement schafft soziales Kapital

Das soziale Kapital wirkt wie Bildungskapital. Es verbraucht sich durch seine Verwendung nicht, sondern hat im Gegenteil Prozesscharakter: Wenn der soziale Zusammenhalt nicht aktiv gelebt wird, dann schwindet das soziale Kapital einer Gesellschaft. Soziales Kapital ist eine kulturell und regional geprägte Humanressource, die langwierige Entwicklungsprozesse zur Voraussetzung hat. Dies bedeutet: Es gibt nicht nur *ein* soziales Kapital, sondern kulturell und regional unterschiedliche Formen. Bildungsprozesse können zur Entwicklung sozialen Kapitals beitragen, und das gesellschaftliche und individuelle soziale Kapital ermöglicht wiederum entsprechende Lernprozesse.

Dem sozialen Kapital werden unterschiedliche Funktionen zugeschrieben. Die *politische* Dimension besteht darin, dass Vertrauen in die politischen Institutionen und bürgerschaftlicher Gemeinsinn notwendig sind, damit ein demokratisches Gemeinwesen funktionieren kann. Aus *wirtschaftlicher* Sicht und institutionentheoretisch argumentiert, reduziert ein funktionierendes soziales Gefüge (Transaktions-)Kosten, und es entstehen Wettbewerbs- und Standortvorteile. Betriebsinternes soziales Kapital ist die Basis für ein sozialverträgliches Miteinander am Arbeitsplatz und damit Voraussetzung für die Bildung einer Unternehmenskultur. Soziales Kapital ist eine politische und ökonomische Ressource. Darüber hinaus stiftet soziales Kapital sozialen Frieden, weil Regeln, Normen und Werte eine Kultur der Konfliktregulierung und Kompromissfindung begründen sowie Verfahrensweisen der Teilhabe am öffentlichen Leben hervorbringen. Vergleichbar mit dem gesellschaftlichen und individuellen Lernen, das Bildungskapital in entscheidender Weise aufbaut und stabilisiert, sind es im Bereich des sozialen Kapitals die Aktivitäten der Mitglieder eines Gemeinwesens, die den sozialen Zusammenhalt bewirken. Ob sich Bürgerinnen und Bürger einmischen und ihr gesellschaftliches Umfeld mitgestalten können, ist dabei die zentrale Frage. Es geht um Partizipationsmöglichkeiten, die durch bürgerschaftliches Engagement genutzt werden können.

3.2. Intersystemische Netzwerke als soziales Kapital

Auch in pluralisierten und entgrenzten Arbeitsgesellschaften ist die Kooperation über die Grenzen verschiedener Sphären hinweg nach wie vor ein systematisches Problem. Dies gilt allgemein, aber insbesondere für strukturschwache Regionen: Regionale Disparitäten ergeben sich unter anderem dadurch, dass gravierende Probleme in mehreren Sphären gleichzeitig auftreten (z.B. hohe Arbeitslosigkeit und fehlende wirtschaftliche Innovationen bei hoher Gewaltbereitschaft und geringer Leistungsfähigkeit in den Schulen, fehlenden Kulturangeboten, wenig responsiver Verwaltung etc.). Die neuere politikwissenschaftliche Forschung hat auf einen weiteren Problemfaktor hingewiesen: Strukturschwache Regionen sind durch das Fehlen einer Kooperations- und Vertrauenskultur („trust“) ihrer Bürger gekennzeichnet. Es dominieren häufig ein prinzipielles Misstrauen sowie das Gefühl der Hilflosigkeit und des Ausgeliefertseins an anonyme und eigengesetzliche Sachbereiche (Wirtschaft, Politik, Verwaltung etc.). Sie werden primär als fremd und bedrohlich wahrgenommen. Dieses grundlegende Misstrauen gegenüber möglichen Partnern verhindert das Zustandekommen von Kooperation und damit die Entstehung neuer Erfahrungsräume, in denen die misstrauische Grundhaltung überwunden werden könnte.

Neuere US-amerikanische Forschungsansätze (vgl. Putnam 1993, 2000) verstehen auch dieses *Kooperations*problem letztlich als ein *Kommunikations*problem: Den Bürgern fehlen Informationen bezüglich der Vertrauenswürdigkeit und Berechenbarkeit möglicher Partner. Denn zur Kooperation ist ein Partner nur dann bereit, wenn mit einiger Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass eigene einseitige Vorleistungen ausgebeutet werden: Es muss eine Erwartungssicherheit bezüglich der Verhaltensweisen des Gegenübers hergestellt werden. Wenn diese fehlt, dann überwiegen wechselseitige Vorurteile und Ablehnung.

Der klassische Ort, an dem solche Kooperationsbeziehungen im zunächst zweckfreien Raum heranwachsen können, ist die Bürgergesellschaft, sind Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen und Kirchengemeinden. Putnam (1993, 2000) hat in mehreren empirischen Studien das Maß regionalen Engagements in solchen Vereinigungen in Bezug gesetzt zu wirtschaftlichen und politischen Indikatoren einer Region und ist dabei zu verblüffenden Ergebnissen gekommen: Je höher das Potenzial bürgerschaftlichen Engagements in einer Region ist, desto erfolgreicher vermag diese auf neue wirtschaftliche Chancen zu reagieren und umso zufriedener sind die Bürger mit „ihrer“ Verwaltung, die sich dann auch objektiv stärker an ihren Wünschen orientiert.

Putnam (1993, 2000) hat derartige Netzwerke als „soziales Kapital“ („social capital“) einer Region bezeichnet. Er unterscheidet zudem Netzwerke innerhalb einer sozialen Schicht bzw. Gruppe („bonding social capital“) sowie zwischen unterschiedlichen Gruppen („bridging social capital“) und Kooperationen mit anderen Hierarchieebenen („linking social capital“). Insbesondere „bridging social capital“, das Akteure aus mehreren verschiedenen Bereichen ins Gespräch und zur gemeinsamen Aktivität bringt, zeigt wichtige positive Rückwirkungen auf eine vertrauensbildende und kooperationsfördernde Kultur („trust“) in der Region. Derartige bürgerschaftliche Netzwerke verbessern die Kommunikationssituation zwischen den gesellschaftlichen Bereichen und ermöglichen Kooperation sowie die gemeinsame Nutzung neuer Chancen. Bürgerschaftliche Netzwerke können weder Wettbewerbsmärkte noch staatliche Organisationen ganz oder teilweise ersetzen. Sie entfalten vielmehr ihre stimulierende Funktion innerhalb der verschiedenen Bereiche und tragen dadurch zu deren Leistungssteigerung bei. Durch eine verbesserte Kommunikationssituation kann eine Kooperationskultur entstehen, die sich auf vielfältige Weise anregend auf nachhaltige Entwicklungspotenziale auswirkt.

Die Vernetzung von Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen steigert die dezentralen Selbststeuerungspotenziale und erhöht die Handlungs- und Anpassungsfähigkeit einer Region. Das gilt sowohl für die Weiterentwicklung formeller Institutionen der regionalen Arbeitsmarktpolitik als auch für informelle Kooperationsformen wie innovative Kooperations- und Förderprojekte etc.

Die auf Initiative der Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Industriegewerkschaft Bau, Chemie und Energie und der BASF – AG ins Leben gerufene, bundesweite „Initiative für Beschäftigung!“ zielt genau auf eine solche arbeitsmarktorientierte Vernetzung relevanter Akteure einer bestimmten Region ab. Die Initiative für Beschäftigung stellt sich als bundesweites Netzwerk von Netzwerken dar, die jeweils in den Regionen unter der „Patenschaft“ eines oder mehrerer Großunternehmen relevante Akteure aus Betrieben, Gewerkschaften, Arbeitsämtern und anderen öffentlichen und privaten Arbeitsmarktorganisationen am Runden Tisch vereint. In den regionalen Initiativgruppen werden Projekte diskutiert und implementiert, die den Beschäftigungsstand erhöhen und dabei vor allem Problemgruppen des Arbeitsmarktes ansprechen sollen. Gelungene Beispielprojekte werden innerhalb der Initiative an andere Regionalgruppen weitervermittelt. Zwar gelingt die Integration der relevanten Institutionen, Organisationen und Interessengruppen nicht überall auf die gleiche Weise. Auch in der Praxis der Netzwerkarbeit bleiben Mentalitätsunterschiede und weltanschauliche Differenzen präsent. Prinzipiell aber gilt: Durch die Vernetzung der relevanten Akteure vor Ort entsteht soziales Kapital, das auch außerhalb der Initiative für die Umsetzung gemeinsamer Projekte einzelner Partner aus dem Kreis der regionalen Netzwerke genutzt werden kann.

Auch für die Beschäftigten selbst ist das in Netzwerken geschaffene soziale Kapital von Bedeutung. Im Kontext der Netzwerke werden Informationen transportiert und neue Szenarien diskutiert. Engagement verbessert nicht nur das Wissen des Einzelnen um seine gesellschaftliche Umwelt, sondern erhöht auch das Selbstbewusstsein, die eigenen Chancen und Interessen darin offensiv wahrnehmen und vertreten zu können. Die Integration in soziale Netzwerke gemeinsamen Engagements ist eine wichtige Hilfe bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz oder auch bei einer erfolgversprechenden beruflichen Umorientierung.

Die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und bereichsübergreifender Netzwerke zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen kann in diesem Sinne auch ein wichtiges Element einer Politik der Standortsicherung darstellen. Die Ausstattung einer Region mit sozialem Kapital kann ebenso beschäftigungsrelevant werden wie die Ausstattung mit Sach- und Humankapital (vgl. Habisch 2001).

3.3. Soziales Kapital und sorgende Arbeit („Caring Work“)

Soziales Kapital beinhaltet das Sich-Sorgen um Fremde (vgl. Offe 2001). Dieses Sorgen setzt voraus und schafft gleichzeitig ein „Mindestvertrauen“ (ebd.) zwischen den beteiligten Menschen. Diese Qualität des Sorgens teilt das bürgerschaftliche Engagement mit Tätigkeiten des Sorgens in der Familie und mit personenbezogenen Dienstleistungen am Erwerbsarbeitsmarkt, dort schwerpunktmäßig im Bereich der sozialen Arbeit.

Um diese „caring Work“ (England/Folbre 1999) gibt es im feministischen Diskurs seit Jahren eine intensive Debatte (vgl. Biesecker u.a. 2000, Hoagland 1993). Dabei geht es zum einen um die Qualität des Sorgens und der Sorgebeziehung im Unterschied zur Qualität der warenproduzierenden Tätigkeiten für den Markt. Hingewiesen wird auf eine andere Bestimmung von Effizienz und Effektivität, da die Bedürfnisse der/des Anderen als Ausgangspunkt und die Befriedigung ihrer Bedürfnisse als Maßstab der Leistungsbewertung gelten. Zum anderen geht es in dieser Debatte um die Frage, wie „caring work“ als bezahlte Arbeit organisiert werden kann und wie darüber eine verstärkte Integration von Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt gelingen kann (vgl. Pfau-Effinger 2001). Als entscheidend wird dabei die Frage der Professionalität und der angemessenen Entlohnung angesehen. Die Tatsache, dass „caring work“ gar nicht (in der Familie) bzw. schlechter als andere Arbeiten (am Erwerbsarbeitsmarkt) bezahlt wird, wird unter anderem damit erklärt, dass diese Tätigkeiten externe Effekte schaffen, die der ganzen Gesellschaft zugute kommen, aber nicht als Preis für die Leistung ausgedrückt werden. So gewinnen sowohl die Unternehmen als auch die Gesellschaft insgesamt durch eine Kindererziehung, die Fähigkeiten zur Kooperation und Verantwortung schafft oder auch durch die Pflege von alten Menschen, die ihnen ein würdevolles Lebensende ermöglicht.

„Caring Work“ schafft somit soziales Kapital. Hierin gibt es eine Nähe zwischen sorgenden Tätigkeiten in der Familie, personenbezogenen Dienstleistungen am Erwerbsarbeitsmarkt im Bereich der sozialen Arbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Nun gibt es seit Jahren ein Ringen um die gesellschaftliche Ausgestaltung dieser sorgenden Tätigkeiten, das auch schon zu Erfolgen geführt hat: So sind z.B. an verschiedenen Universitäten pflegewissenschaftliche Studiengänge eingerichtet worden, wodurch die notwendige Qualifikation mit anschließender entsprechender Bezahlung abgesichert ist. Die aktuelle Diskussion um die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für soziales Kapital evoziert die Befürchtung, dass über die Ausdehnung von bürgerschaftlichem Engagement diese Erfolge nicht nur blockiert, sondern eventuell ganz zunichte gemacht werden könnten. Ein Teil der ablehnenden Haltung von Frauen im Bereich der sozialen Arbeit gegenüber bürgerschaftlich Engagierten beruht auf dieser Befürchtung. Daher gilt es, dort, wo die Nähe zwischen bürgerschaftlichem Engagement, sorgenden Tätigkeiten in der Familie und personenbezogenen Dienstleistungen besonders groß ist, sorgfältig auf diese Unterschiede zu achten und bürgerschaftliches Engagement nicht als konkurrierende Tätigkeiten zur „Caring Work“ zu behandeln.

4. Bürgerschaftliches Engagement im Verhältnis zu Erwerbsarbeit und Familie

4.1. Die Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement

Gesellschaftliche Arbeitsteilung und Spezialisierung haben im 19. und 20. Jahrhunderts zu einer stetigen Ausdifferenzierung von Familie und Beruf geführt. Mit der Auflösung der vormodernen Lebens- und Produktionsgemeinschaft kommt es zu Strukturveränderungen, zu der Herausbildung unterschiedlicher Handlungslogiken und zu je unterschiedlichen Lebens- und Arbeitskulturen. Kaum etwas prägt das individuelle Erleben so stark wie die Unterscheidung zwischen Arbeiten und Leben bzw. „(Erwerbs-)Arbeit“ und „Privatsphäre“. Diese gesellschaftliche Ausdifferenzierung hat auf zwei unterschiedlichen Ebenen stattgefunden: in der Raum- und Zeitdimension. Seit der Antike gilt der wirtschaftliche Bereich als ein ausschließlich privater, und nur die Polis-Gemeinschaft hatte das Privileg der Öffentlichkeit. Mit der Herausbildung der bürgerlichen Gesellschaft entsteht gleichsam eine neue gesellschaftliche Sphäre: der Markt. Die Ausdifferenzierung der Erwerbsgesellschaft trennt die Erwerbsarbeit von den Tätigkeiten in der Privatsphäre der Familie, im Freundes- und Kollegenkreis, in der Nachbarschaft und in anderen sozialen Netzwerken, die nicht unmittelbar dem Gelderwerb dienen. Gegenüber diesen Tätigkeiten im privaten Raum hat bürgerschaftliches Engagement einen öffentlichen Charakter, weil es sich in partizipativer Weise auf die öffentliche Gemeinschaft bezieht.

Die gesellschaftliche Organisation von Tätigkeiten ist an Zeit gebunden. Die Frage danach, wie in einer Gesellschaft gearbeitet wird, hängt eng damit zusammen, wie Menschen ihre Zeit verbringen; präziser: wie sie Zeit angesichts einer endlichen Lebensspanne organisieren und welche Bedeutung sie darin der Arbeit und anderen Lebensbereichen beimessen. Die moderne Arbeitsgesellschaft westlicher Prägung hat das biologische und naturgebundene Zeitverständnis in den Hintergrund gedrängt. Mit der Ausdifferenzierung von „Arbeiten und Leben“ sind neue, soziale Zeitsegmente und Zeitrhythmen entstanden, die sich an den Erfordernissen der Erwerbsarbeit ausrichten und dieser funktional entsprechen. Sie strukturieren den Tag, die Wochen und die Lebensjahre, und sie sind nicht weniger starr als das biologische und naturgebundene Zeitregime. Kennzeichnend für das soziale Zeitverständnis der Neuzeit ist ein Spannungsverhältnis zwischen Erwerbs- und Familienzeit, das entsprechend der Raumaufteilung zwischen öffentlicher und privater Sphäre qua geschlechtsspezifischer Rollenzuschreibungen gelöst wurde. Die relative Eigenständigkeit und zunehmende Dominanz der Erwerbszeit in der Lebensführung war nur dadurch möglich, dass sich überwiegend die Frauen auf die Familienzeit beschränkten und in der privaten Sphäre das Haus „bestellten“.

Diese Entwicklung hat die Sozialkultur geprägt: Es wird immer entscheidender, in welcher gesellschaftlichen Sphäre und in welchem Zeitsegment Erfahrungen gemacht und soziale Bindungen eingegangen werden. Je stärker die Bereiche durch institutionelle Grenzen voneinander getrennt sind, desto problematischer ist der Erfahrungsaustausch: Wo unmittelbare Kontakte und Erfahrungen mit Menschen aus anderen gesellschaftlichen Kontexten und Arbeitszusammenhängen fehlen, da entsteht Fremdheit und gewinnen Vorurteile und häufig auch die pauschale Ablehnung ganzer Bereiche (*der* Wirtschaft, *der* Beamten, *der* Parteien etc.) an Raum. Eine grundlegende Kooperationskultur („trust“) ist jedoch auch in der modernen Gesellschaft eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität und politisch-gesellschaftliche Stabilität.

Hier zeigt sich die Bedeutung von Komplementaritäten des bürgerschaftlichen Engagements und der Familie für den Erhalt einer dynamischen Erwerbswirtschaft. Denn wo sich immer wieder andere Bürger aus möglichst unterschiedlichen Gruppen und beruflichen Kontexten bürgerschaftlich engagieren, dort fließen auch verschiedene Perspektiven und Hintergrundinformationen in den bürgerschaftlichen Verständigungsprozess mit ein. Im direkten Gespräch wird erlernt, wie andere Bereiche unserer Lebenswelt funktionieren, welchen Gesetzmäßigkeiten sie folgen und warum manches nicht so einfach ist, wie es aussieht. Vor Ort findet damit auch Verständigung über die Grenzen wechselseitiger Vorurteile oder Stereotype hinweg statt. Bürger aus zunehmend gegeneinander abgeschotteten gesellschaftlichen Bereichen werden zu gemeinsamem Handeln befähigt. Sowohl die Tätigkeiten in der Familie als auch das bürgerschaftliche Engagement fordern zudem, ein Gegenüber nicht als hierarchisch untergeben oder übergeordnet, sondern als gleichgestellt zu betrachten. Hier kann nicht mit Befehl und Gehorsam, sondern muss immer wieder neu von innen her zu kooperativem Verhalten motiviert werden. In beiden Handlungsfeldern wächst dann eine soziale Kompetenz, die für erwerbswirtschaftliche Zusammenhänge von wachsender Bedeutung ist.

Solche Komplementaritäten machen ebenso wie die genannten Veränderungen in der Erwerbswirtschaft im 21. Jahrhundert explizite Bemühungen in Politik und Wirtschaft notwendig, um für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbswirtschaft einerseits sowie Familie und bürgerschaftlichem Engagement andererseits zu erreichen. Größere Flexibilität etwa bei der Arbeitszeit und bei den Qualifikationsanforderungen bieten hier gewachsene Möglichkeiten. Karriererelevante Leistungsmessung darf zudem nicht mehr in Anwesenheitszeiten, sondern muss in Aufgabenerfüllung gemessen und kommuniziert werden. Dies macht auch Veränderungen der Unternehmenskultur und des Führungsverhaltens notwendig. Verantwortung für Mitarbeiter zu übernehmen, zielt dann darauf ab, diese in ihren gesamten sozialen Bezügen („work-life-balance“) als Gegenüber zu begreifen und zu fördern. Wird „soziale Kompetenz“ als Produktivitätsfaktor ernst genommen, dann sind auch Ressourcen zu dessen Ausbildung bzw.

Erneuerung zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört auch die Entwicklung eines geeigneten quantitativen Instrumentariums zur Messung von Veränderungen, wie es etwa mit dem Audit „Der familienfreundliche Betrieb“ vorliegt, das die von der gemeinnützigen Hertie Stiftung getragene „Familie und Beruf“ GmbH entwickelt hat und durchführt.

Die Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement stößt heute auf vielfältige gesellschaftliche Hindernisse:

– Die *geschlechtsspezifische Arbeitsteilung,* die auch heute noch die Hauptverantwortung für die Familienarbeit und deren Hauptlast Frauen zuweist, hindert viele Frauen an einer gleichberechtigten Teilnahme an der Erwerbsarbeit sowie auch am bürgerschaftlichem Engagement: So „sorgt die Doppelbelastung durch Familie und Beruf bei vielen Frauen aber offenbar dafür, dass sie ein Ehrenamt nur übernehmen können, wenn sie nicht vollzeit arbeiten.“ (Klenner/Pfahl/Seifert 2001b: 7–8)

– Die Tendenz zu einer *Ausweitung der Arbeitszeiten* und einer *Intensivierung der Arbeit* in vielen Bereichen führt dazu, dass für familiäre Versorgungstätigkeiten und bürgerschaftliches Engagement keine oder zu wenig Zeit bleibt. Die Teilnahme an den vielfältigen Tätigkeiten der Gesellschaft gerät zu einer Aufgabe des Zeitmanagements.

– Die mangelnde gesellschaftliche Anerkennung und *die Unterbewertung familiärer Tätigkeiten* und großer Teile des bürgerschaftlichen Engagements hat zur Folge, dass die Tätigkeiten von Frauen in diesen Feldern abgewertet werden. Dies wiederum hindert Männer in guten Positionen der Erwerbsarbeit, sich in dem Bereich der Familienarbeit und des nicht mit dem Beruf verbundenen bürgerschaftlichen Engagements zu betätigen.

– Es fehlen Infrastruktureinrichtungen wie Kinderbetreuungsangebote oder Ganztagsschulen, die die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und bürgerschaftlichem Engagement unterstützen.

– *Des weiteren fehlen Anreize für Unternehmen,* ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Tätigkeiten in der Familie und für bürgerschaftliches Engagement freizustellen (vgl. Kapitel B.2.6.)

– Es fehlen *Qualifizierungsmöglichkeiten,* um den Wechsel zwischen den verschiedenen Tätigkeitsfeldern mit Hilfe von Weiterbildung zu ermöglichen.

Für eine Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement ist es notwendig, dass sich die Tätigkeiten in den unterschiedlichen Sphären stärker aufeinander beziehen lassen und in ein transparentes Ergänzungsverhältnis treten. Das gelingt jedoch nur, wenn die Bürgerinnen und Bürger Optionen haben, sich an den verschiedenen Tätigkeitsbereichen gleichermaßen zu beteiligen – sei es räumlich oder zeitlich, nebeneinander oder nacheinander. Die gesellschaftspolitische Herausforderung besteht darin, dieses Neben- oder Nacheinander zu ermöglichen – d.h. die *Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement* praktizierbar werden zu lassen (vgl. dazu Kapitel C4.1.).

4.2. Arbeitszeitflexibilisierung und bürgerschaftliches Engagement

Entgrenzungsprozesse zwischen der Erwerbsarbeit und anderen Lebensbereichen gehen mit Flexibilisierungsprozessen einher. In der deutschen Debatte wird – zum Teil mit Verweis auf die amerikanischen Studien von Richard Sennett – unterstellt, dass sich Entgrenzung in Form von Flexibilisierung negativ auf das bürgerschaftliche Engagement auswirkt. Die Engagierten selbst betonen jedoch eher die gewonnenen Freiräume durch Zeitsouveränität in der Erwerbsarbeit, die dazu führt, dass sie ihr Engagement variabler gestalten können. Dabei wird der eigene Gestaltungszuwachs, der insbesondere in den letzten Jahren erreicht wurde, grundsätzlich positiv bewertet (vgl. Janowicz u.a. 2000). Die Lebenssituation wird allerdings dann als beeinträchtigt empfunden, wenn die Arbeitsdichte und die allgemeine Arbeitszeit zunimmt und wenn die Flexibilität fremdbestimmt ist. Insbesondere Beschäftigte in der New Economy verweisen auf die Schwierigkeiten, bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit miteinander zu vereinbaren, wenn in Folge der Arbeitsbelastungen keine Freiräume mehr bleiben für die eigene Gestaltung der Arbeitszeit (vgl. Backhaus-Maul 2001).

Entgrenzungsprozesse in Form einer Flexibilisierung der Erwerbsarbeit wirken sich jedoch nicht einseitig negativ auf das bürgerschaftliche Engagement aus. Es handelt sich um einen sehr viel komplexeren Vorgang. So zeigen vorliegende Untersuchungen, dass die Auswirkungen formeller zeitlicher Flexibilität in der Erwerbsarbeit auf das Engagement von den jeweiligen *Arbeitszeitmodellen* abhängt und für weibliche und männliche Beschäftigte unterschiedlich sind. Die Ergebnisse einer Untersuchung in Nordrhein-Westfalen, die der Frage nachgeht, wie erwerbstätige Ehrenamtliche ihre Aktivitäten im Engagement und im Beruf in zeitlicher Hinsicht miteinander vereinbaren, macht deutlich, dass mehr als die Hälfte der Engagierten (58 %) die zeitliche Flexibilität am Arbeitsplatz für ihr Engagement nutzen können (vgl. Klenner 2000: 15). Das gilt für zwei Drittel der männlichen, aber nur für die Hälfte der weiblichen Engagierten. Frauen können offensichtlich seltener als Männer von den Möglichkeiten einer Nutzung flexibler Arbeitszeiten für ihr Engagement Gebrauch machen, da sie – in weit größerem Ausmaß als Männer – Erwerbsarbeit und Engagement auch mit ihren Aufgaben in Familie und Haushalt abstimmen müssen.

Unterschiede bei den Möglichkeiten zur Nutzung flexibler Arbeitszeiten für das Engagement werden auch sichtbar, wenn man die vorliegenden Arbeitszeitmodelle betrachtet. Insbesondere neuere Formen flexibler Arbeitszeiten wie Gleitzeitmodelle und Überstundenkonten, bei denen die Arbeitnehmer Möglichkeiten der Mitentscheidung über die zeitliche Verwendung haben, können für

das Engagement genutzt werden und wirken sich förderlich für die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Engagement aus. Demgegenüber sind traditionelle Flexibilisierungsformen wie Schicht- und Wochenendarbeit nach wie vor problematisch für das bürgerschaftliche Engagement. Beschäftigte mit regelmäßiger Schicht- und Nachtarbeit sind erheblich weniger engagiert als andere abhängig Beschäftigte (vgl. Klenner/Pfahl/Seifert 2001b: 12). Das System von Wechselschichten kollidiert offensichtlich mit bestehenden Organisationsstrukturen bürgerschaftlichen Engagements, die regelmäßige Treffen und Termine voraussetzen.

Für die Vereinbarkeit von Engagement und Erwerbsarbeit und die Nutzung flexibler Arbeitszeiten für das Engagement ist entscheidend, ob und in welcher Weise die Beschäftigten über diese Zeiten verfügen können. „Ob sich Arbeitszeitkonten positiv oder negativ auf die Zeitbalance von Beruf und Ehrenamt auswirken, hängt entscheidend davon ab, wer über das Zeitkonto verfügen kann.“ (Klenner/Pfahl/Seifert 2001b: 10). Diesen Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, wenn es um die Gestaltung von Arbeitszeitmodellen geht. Aus der Perspektive der Engagementförderung sollten solche Modelle, die einen flexiblen Umgang mit der Arbeitszeit ermöglichen, immer so gestaltet werden, dass eine Balance zwischen den betrieblichen Anforderungen und den Ansprüchen der Beschäftigten nach Zeitsouveränität hergestellt werden kann.

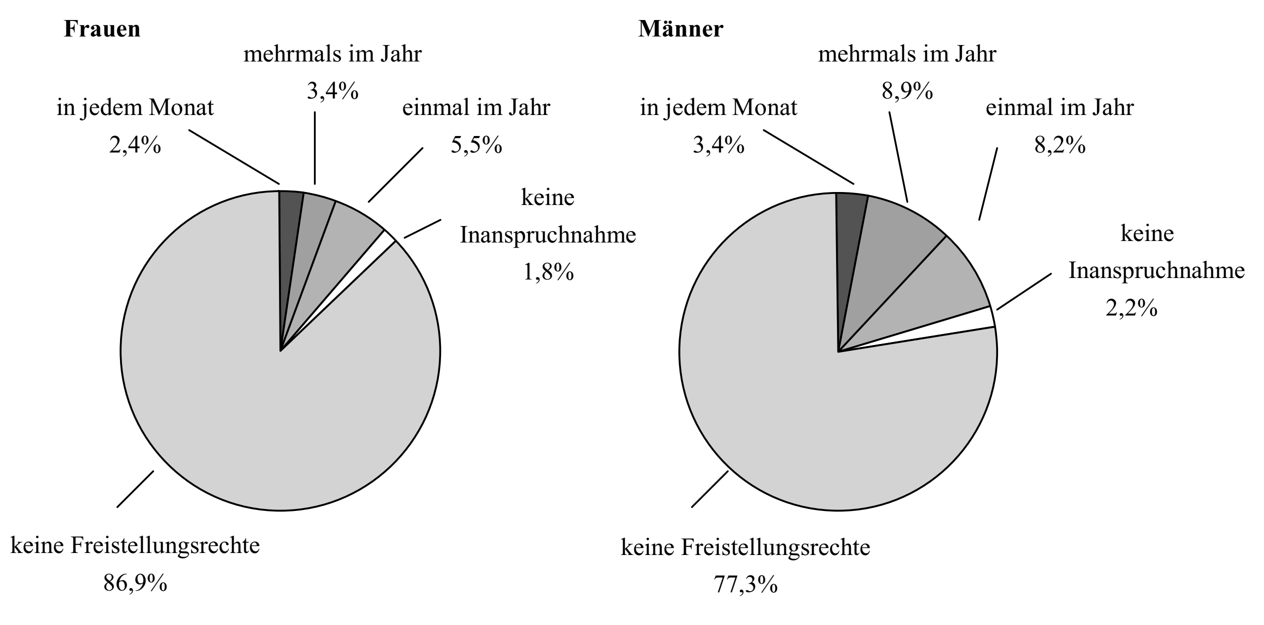
Die Nutzung von *Freistellungsrechten* ist eine weitere Möglichkeit zur Vereinbarung von Erwerbsarbeit und Engagement. Freistellungsrechte werden teils auf gesetzlicher, teils auf tariflicher Grundlage insbesondere Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren, Mandatsträgern (in Stadträten und in Gemeindevertretungen), Betriebs- und Personalräten, gewerkschaftlichen Funktionsträgern und Engagierten in der Jugendarbeit gewährt. Knapp ein Fünftel (19 %) der ehrenamtlich tätigen Beschäftigten verfügt über Freistellungsansprüche, darunter Männer (23 %) deutlich häufiger als Frauen (13 %) (Klenner/Pfahl/Seifert 2001a: 266ff.)[5]. Freistellungsrechte haben vor allem Ehrenamtliche, die in den Bereichen Rettungswesen/Katastrophenschutz (48 % der dort Aktiven haben einen Anspruch auf bezahlte Freistellung), Politik (40 %) und Soziales (23 %) engagiert sind (ebd.). Beschäftigte mit Freistellungsrechten sind in kleinen, mittleren und großen Unternehmen gleichermaßen vertreten.

Nicht alle bürgerschaftlich engagierten Arbeitnehmer, die über Freistellungsrechte verfügen, nutzen diese auch tatsächlich. Die formal garantierten Freistellungsrechte werden von den Beschäftigten sehr zurückhaltend in Anspruch genommen. Nur 17 % der Beschäftigten, die bürgerschaftlich engagiert sind und dabei über Freistellungsrechte verfügen, nimmt diese in jedem Monat in Anspruch und fast die Hälfte nutzt die Freistellung höchstens einmal im Jahr (49 %) (ebd.).

[5] Bezugsgröße der Berechnungen sind die ehrenamtlich tätigen Beschäftigten und nicht die Gruppe der abhängig Beschäftigten insgesamt. Bezogen auf die Beschäftigten insgesamt verfügen 3 % über Freistellungsrechte auf Grund eines bürgerschaftlichen Engagements (ebd.). Die Inanspruchnahme der Freistellungsrechte bei der gesamten Gruppe der Beschäftigten bewegt sich im Bereich von unter 1 %.

Abbildung 3

Ehrenamtliche abhängig Beschäftigte nach Freistellungsrechten und deren Inanspruchnahme nach Geschlecht, Bundesrepublik Deutschland 1999



(Klenner/Pfahl/Seifert 2001a: 268)

Die geringe Inanspruchnahme der Freistellungsansprüche ist keineswegs darin begründet, dass die Beschäftigten Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme haben. Dies trifft nur für einen kleinen Teil der Engagierten zu. Die vorgelegten Untersuchungen kommen vielmehr zu dem Schluss, dass die meisten Beschäftigten sehr verantwortlich mit den ihnen übertragenen beruflichen Aufgaben umgehen und das Recht auf Freistellung nur dann in Anspruch nehmen, wenn betriebliche Abläufe dies ermöglichen (ebd.: 273). Dies kann in besonderen Situationen, die ein direktes und schnelles Handeln erfordern (z.B. einem Einsatz der Freiwilligen Feuerwehr) durchaus zu Konfliktsituationen zwischen den Anforderungen aus der beruflichen Arbeit und den Erfordernissen des Engagements führen.

4.3. Bürgerschaftliches Engagement, Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit

Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsstatus

Bürgerschaftliches Engagement steht in einem Spannungsverhältnis zur Erwerbsarbeit. Die aktuelle Position im Erwerbsleben – ob jemand erwerbstätig oder arbeitslos ist – wirkt sich in starkem Maße auf das bürgerschaftliche Engagement aus. Auffallend ist der enge Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit und dem *Umfang* und der *Intensität* des Engagements. Was den Umfang des bürgerschaftlichen Engagements angeht, so gilt generell, dass die Engagementquoten von Erwerbstätigen höher sind als die von Nichterwerbstätigen; unter den Nichterwerbstätigen sind die Engagementquoten von arbeitslosen Erwerbspersonen deutlich am niedrigsten. Im Hinblick auf die Dauer des bürgerschaftlichen Engagements gilt, dass Erwerbstätige mit einer Vollzeitstelle sich entweder recht kurze oder sehr lange Zeit engagieren. Arbeitslose Erwerbspersonen engagieren sich vorwiegend nur dann, wenn sie bereits während der vorangegangenen Erwerbstätigkeit aktiv waren; dann ist der zeitliche Umfang des bürgerschaftlichen Engagements unter den Arbeitslosen jedoch recht hoch. Im Einzelnen lassen sich über den Zusammenhang von Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und bürgerschaftlichem Engagement folgende Aussagen machen[6]:

Nach den Daten des Freiwilligensurveys engagierten sich im Jahr 1999 35,5 % der westdeutschen Wohnbevölkerung (28,4 % der ostdeutschen), von den Erwerbstätigen sind es 38,5 % (Ostdeutschland: 33,0 %), von den Nichterwerbstätigen 31,9 % (Ostdeutschland: 23,2 %) und von den Arbeitslosen 24,6 % (Ostdeutschland: 22,2 %). Nach den Daten des Sozioökonomischen Panel (SOEP) sind es im gleichen Zeitraum bezogen auf die Wohnbevölkerung 30,8 % der westdeutschen Wohnbevölkerung (24,0 % der ostdeutschen), von den Erwerbstätigen sind es 34,9 % (Ostdeutschland: 29,3 %), von den Nichterwerbstätigen 25,7 % (Ostdeutschland: 18,3 %) und von den Arbeitslosen 21,8 % (Ostdeutschland: 18,5 %)[7]. Diese Daten belegen sehr eindrucksvoll das unterschiedliche bürgerschaftliche Engagement zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen bzw. Arbeitslosen.

---

6 Das Spannungsverhältnis zwischen Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und bürgerschaftlichem Engagement ist bislang wenig untersucht. Die folgenden Aussagen stützen sich auf das Gutachten von Dathe/Kistler (2002), in dem die vorliegenden empirischen Untersuchungen zur Struktur des bürgerschaftlichen Engagements bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen zusammengefügt und analysiert wurden.

7 Die unterschiedlichen Daten beruhen auf verschiedenen Messkonzepten, so dass ein unmittelbarer Vergleich nicht möglich ist (vgl. Dathe/Kistler 2002). Das SOEP unterscheidet zwischen „ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden, sozialen Diensten" und „ehrenamtlichen Tätigkeiten in Parteien, Bürgerinitiativen, in der Kommunalpolitik". Die niedrigeren Engagementquoten beim SOEP, mit denen im Folgenden gearbeitet wird, ergeben sich daraus, dass dabei nur auf die „ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden, sozialen Diensten" als einer Teilmenge des bürgerschaftlichen Engagements zurückgegriffen wird.

Tabelle 3

Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeiten lt. Freiwilligensurvey und Sozio-ökonomischem Panel 1999 in alten (einschl. Westberlin) und neuen (einschl. Ostberlin) Bundesländern (in % der Wohnbevölkerung ab 16 Jahren)

	Freiwilligensurvey		SOEP	
	West	Ost	West	Ost
Insgesamt	35,5	28,4	30,8	24,0
Erwerbsstatus				
Erwerbstätig	38,5	33,0	34,9	29,3
Nicht erwerbstätig	31,9	23,2	25,7	18,3
davon: arbeitslos	24,6	22,2	21,8	18,5

Datenbasis: Dathe/Kistler 2002; Berechnungen nach Freiwilligensurvey (Personen-Gewichtungsfaktor) und SOEP (querschnittsgewichtet).

Interessant ist die Entwicklung im Zeitablauf (vgl. Tabelle 4). Legt man hier die Daten des Sozioökonomischen Panels aus den Jahren 1985, 1992 und 1999 zugrunde, so wird deutlich, dass bei allen drei Personengruppen, den Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen bzw. Arbeitslosen, das Engagement angestiegen ist. Bei der westdeutschen Wohnbevölkerung insgesamt um 8,1 %-Punkte, bei den Erwerbstätigen um 7,1 %-Punkte, bei den Nichterwerbstätigen um 9 %-Punkte und bei den Arbeitslosen um 8,2 %-Punkte. Das Engagementniveau von Männern und Frauen verläuft in etwa synchron. Bemerkenswert ist der Anstieg um 18 %-Punkte bei den Erwerbspersonen in Teilzeitarbeitsverhältnissen und um 12,5 %-Punkte bei den geringfügig/unregelmäßig Erwerbstätigen. Letzteres belegt die These, dass sich Formen der Beschäftigung in so genannten Nicht-Normalarbeitsverhältnissen durchaus positiv auf das Engagement auswirken, weil sie offensichtlich ein flexibleres Zeitmanagement ermöglichen. Eine ähnliche Entwicklung ist seit 1992 in Ostdeutschland zu beobachten (vgl. Tabellen 4 und 5).

Tabelle 4

Ehrenamtliche Tätigkeiten insgesamt in den alten Bundesländern 1985, 1992, 1999 (in % der Wohnbevölkerung ab 16 Jahre)

	1985	1992	1999
Insgesamt	22,7	25,5	30,8
Erwerbsstatus			
Erwerbstätig	27,6	28,0	34,9
Voll erwerbstätig	28,8	29,1	32,9
Teilzeitbeschäftigt[1]	22,3	27,5	40,3
Geringfügig/unregelmäßig erwerbstätig	27,6	39,6	43,1
Nicht erwerbstätig	16,7	20,9	25,7
Arbeitslos gemeldet	13,6	13,4	21,8

1 1985–92: Regelmäßig teilzeitbeschäftigt.

Datenbasis: Dathe/Kistler 2002; Berechnungen nach SOEP (querschnittsgewichtet).

Tabelle 5

Ehrenamtliche Tätigkeiten in den neuen Bundesländern 1992 und 1999 (in % der Wohnbevölkerung ab 16 Jahren)

	1992	1999
Insgesamt	17,5	24,0
Erwerbsstatus		
Erwerbstätig	21,7	29,3
Voll erwerbstätig	22,6	29,6
Teilzeitbeschäftigt	22,3	29,3
Geringfügig/unregelmäßig erwerbstätig	–	(24,8)
Nicht erwerbstätig	12,1	18,3
Arbeitslos gemeldet	12,0	18,5

( ) Fallzahl unter 30; – Fallzahl unter 10.

Datenbasis: SOEP (querschnittsgewichtet).

Wenn man auf Grundlage des SOEP die Jahresdaten analysiert, so wird deutlich, dass es einerseits Wellenbewegungen gibt, anderseits aber auch „Sprünge“, also erhebliche Zunahmen im Engagement. Dies gilt insbesondere für das Jahr 1990, in dem das Engagement von Frauen und Männern stark zunahm (vgl. dazu die Abb. 4 und 5). Hierfür gibt es unterschiedliche Erklärungen. Eine mögliche Ursache für den „Sprung“ von 1990 könnte in dem im selben Jahr deutlich erweiterten Fragenkatalog zu Freizeitaktivitäten und der veränderten Fragestellung hinsichtlich der Häufigkeit für die alten Bundesländer liegen (vgl. Dathe/Kistler 2002: 23). Entsprechend dieser Argumentation hätte sich dieser Effekt aber dann auch in den Jahren 1995 und 1998 deutlicher wiederholen müssen.

In den neuen Bundesländern lässt sich im Jahr 1990 ebenfalls eine sprunghafte Zunahme des Engagements beobachten, obwohl nur nach acht Freizeitaktivitäten gefragt wurde. Danach ist ein wellenförmiger Verlauf zu beobachten, wiederum mit einem Höhepunkt im Jahr 1996. Im Kontrast zu den alten Bundesländern fällt die Differenz im Aktivitätsniveau zwischen Frauen und Männern in den neuen Bundesländern mit 7 %-Punkten (alte Bundesländer: 14 %) eindeutig niedriger aus. Das Aktivitätsniveau zwischen ost- und westdeutschen Frauen hat sich im Jahr 1999 mit rd. 30 % (Ost) und rd. 34 % (West) stark angenähert. Hingegen ist bei Männern ein deutlicher Unterschied mit rd. 37 % (Ost) und rd. 48 % (West) weiterhin gegeben.

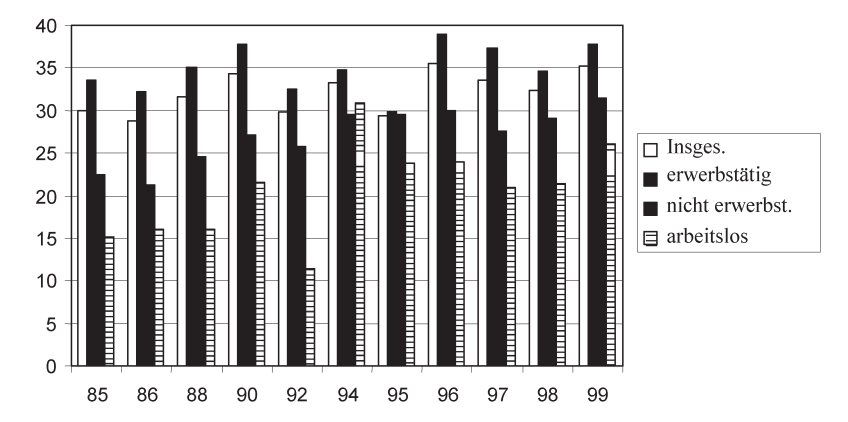
Eine weitere Erklärung für den sprunghaften Anstieg des Engagements in den alten und in den neuen Bundesländern ergibt sich, wenn man sowohl die Entwicklung bei den ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden, sozialen Diensten als auch das Engagement in Parteien, Bürgerinitiativen und, in der Kommunalpolitik betrachtet. Dabei zeigt sich, dass der „Sprung“ bei den „Ehrenamtlichen insgesamt“ (also der Summe der Anteile derjenigen, die entweder im eher klassischen oder im politischen Bereich engagiert sind) in den alten Bundesländern vor allem auf die starke Erhöhung des Anteils derjenigen zurückzuführen ist, die in Bürgerinitiativen, in Parteien bzw. in der Kommunalpolitik beteiligt waren: So nahm nach den Zahlen des SOEP das politische Engagement in Bürgerinitiativen, Parteien etc. von rd. 8 % 1988 auf rd. 17 % im Jahr 1990 zu, um dann 1992 wieder auf rd. 9 % zu sinken. Zwar war die Beteiligung nach 1995 dann ebenfalls wieder Schwankungen unterworfen, diese erreichten aber bei weitem nicht das Ausmaß des Zeitraumes 1988-92. Es läge nahe, den gerade 1990 stark erhöhten Beteiligungsgrad auf die politischen Umwälzungen in der ehemaligen DDR und den dadurch zweifellos gestiegenen Politisierungsgrad auch in der westdeutschen Öffentlichkeit zurückzuführen. Im Unterschied dazu war der Anteil der ehrenamtlich (in Vereinen etc.) Tätigen deutlich geringeren Schwankungen unterworfen: Insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat sich die entsprechende Quote auf einem Niveau zwischen 28 und 31 % stabilisiert und liegt damit gleichzeitig deutlich über dem hier betrachteten Ausgangsniveau Mitte der 1980er Jahre.

Eine weitere Erklärung für die Schwankungen des bürgerschaftlichen Engagement ist in der Zunahme des „sporadischen“, unregelmäßigen Engagements zu sehen. Während das regelmäßige Engagement seit dem Jahr 1992 kontinuierlich und leicht anstieg und sich damit die Quote kaum nennenswert veränderte, verlief die Quote der unregelmäßig Engagierten für den selben Zeitraum wellenförmig und gleichzeitig mit steigender Tendenz. „Waren 1985 gut ein Drittel aller ehrenamtlich Tätigen nur sporadisch engagiert, betrug dieser Anteil 1999 fast die Hälfte“ (Dathe/Kistler 2002: 42). Dies gilt in ähnlicher Form für die Beteiligung in Bürgerinitiativen, in Parteien und in der Kommunalpolitik sowie bei ehrenamtlich Tätigen in Vereinen, Verbänden und sozialen Diensten.

Diese Diagnosen sind deshalb von Interesse, weil sie deutlich machen, dass es *keine* Hinweise auf den Erwerbsstatus gibt, der die Zunahme des Engagements und die unterschiedliche Verteilung auf die Personengruppen begründen könnte. Dies zeigen auch die Daten über das Aktivitätsniveau in den einzelnen Jahren, gegliedert nach dem Erwerbstatus der Personen: erwerbstätig, nicht erwerbstätig (und nicht arbeitslos gemeldet), arbeitslos gemeldet.

Abbildung 4

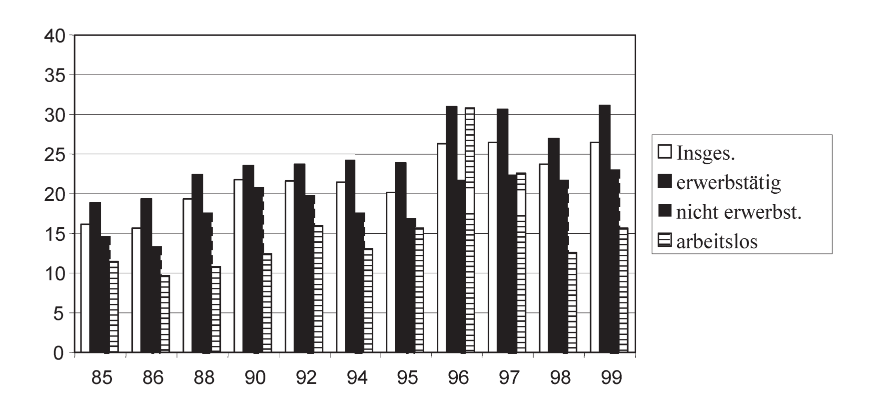
„Ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten“ von Männern in den alten Bundesländern insgesamt und nach Erwerbsstatus: erwerbstätig, arbeitslos gemeldet und nicht erwerbstätig (und nicht arbeitslos gemeldet) (in % der Wohnbevölkerung ab 16 Jahren)



Datenbasis: SOEP (querschnittsgewichtet).

Abbildung 5

„Ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten" von Frauen in den alten Bundesländern insgesamt und nach Erwerbsstatus: erwerbstätig, arbeitslos gemeldet und nicht erwerbstätig (und nicht arbeitslos gemeldet) (in % der Wohnbevölkerung ab 16 Jahren)



Datenbasis: SOEP (querschnittsgewichtet).

Differenziert man hier wiederum nach regelmäßig/unregelmäßig, dann fällt die Besonderheit auf, dass sich das regelmäßige Engagement von *arbeitslosen* Männern von 7,6 % im Jahr 1992 auf 24,8 % im Jahr 1994 mehr als verdreifacht hat. Dathe/Kistler (2002) verweisen darauf, dass diese Auffälligkeit mit der Arbeitsmarktsituation in den betreffenden Jahren korrespondiert. Es könnte sich um engagierte Erwerbspersonen handeln, die insbesondere im Jahr 1994, in dem die Arbeitslosigkeit stark anstieg, arbeitslos geworden sind. Auch die Berechnungen von Erlinghagen (1999) zeigen, dass die höhere Beteiligung von Arbeitslosen im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt zu sehen ist: In den letzten Jahren sind insbesondere auch höher Qualifizierte arbeitslos geworden sind, die sich generell stärker engagieren.

Die Tatsache, dass das regelmäßige Engagement der Arbeitslosen im Jahr 1995 wieder auf 15,9 % zurückgegangen ist, bestätigt dieses Argument, denn arbeitslose Erwerbspersonen, die vor Eintritt der Arbeitslosigkeit engagiert waren, geben in der Arbeitslosigkeit ihr Engagement überdurchschnittlich häufig auf (siehe auch Erlinghagen 1999, Mutz/Sing 2001). Dieser Sachverhalt erklärt auch, warum das Engagement Arbeitsloser in den Daten durch größere Schwankungen charakterisiert ist. Nach den Daten des Freiwilligensurveys waren rund 72 % der westdeutschen und 78 % der ostdeutschen Arbeitslosen vor Eintritt der Arbeitslosigkeit engagiert.

Als arbeits- und sozialpolitische Einsicht kann daraus abgeleitet werden, dass das Engagement von Erwerbspersonen, die arbeitslos werden, insbesondere in der Anfangszeit in besonderem Maße unterstützt werden muss. Offensichtlich gibt es für Arbeitslose eine Reihe von Gründen, sich zunächst weiter zu engagieren, dann aber das Engagement einzustellen. Will man insbesondere das regelmäßige Engagement verstetigen, so sind in dieser Hinsicht Maßnahmen der Unterstützung angezeigt (siehe weiter unten). Das bürgerschaftliche Engagement kann dann im Falle der Arbeitslosigkeit durchaus eine Brückenfunktion darstellen. Sing weist darauf hin, dass Arbeitslose, „die sich engagiert bzw. in verschiedener Hinsicht 'aktiv' zeigen, leichter eine Wiederbeschäftigung finden" (Sing 2001: 169).

Bedeutung des Erwerbsstatus in der dynamischen Engagementforschung

Bei den bisher dargestellten Aussagen handelte es sich um Ergebnisse, die aus statistischen Querschnittsanalysen gewonnen wurden. Derartige Daten sind durchaus aufschlussreich, sie verbergen jedoch die „Bewegungen" zwischen den Untersuchungszeitpunkten. Die vergleichbare dynamische Arbeitslosigkeits- und Armutsforschung (Mutz u.a. 1995) hat sehr deutlich gezeigt, dass es sich bei den veröffentlichten Daten zu Arbeitslosigkeit und Armut nicht immer um den gleichen Personenkreis handelt, der zu den Erhebungszeitpunkten arbeitslos oder arm ist. Dazwischen gibt es zu jedem Zeitpunkt – statistisch gesprochen – Zu- und Abgänge: Personen werden arbeitslos oder arm und die überwiegende Mehrheit verlässt diesen „Zustand" auch wieder. Es gibt sehr viel mehr Dynamik in dem Kreis der Arbeitslosen und der Armen als auf den ersten Blick durch eine statische Zeitpunktanalyse ersichtlich wird. Die dynamische Arbeitslosigkeits- und Armutsforschung führte deshalb zu dem Ergebnis, dass in einem Zeitraum von bspw. einem Jahr deutlich mehr Personen von Arbeitslosigkeit oder Armut betroffen sind, als zu einem Zeitpunkt gezählt werden. Dies ist darin begründet, dass es eine große Zahl von Personen gibt, die kürzer als ein Jahr arbeitslos oder arm sind und am Erhebungsstichtag nicht mehr in der Statistik erscheinen.

Ähnlich verhält es sich, wenn man bei der Engagementforschung eine dynamische Perspektive anlegt: Nur wenige Personen engagieren sich ununterbrochen und andauernd, der größere Teil engagiert sich nur einmalig oder „hin und wieder mit Unterbrechungen“. Damit ergeben sich aber ganz unterschiedliche Fragestellungen und Antworten zur Struktur des bürgerschaftlichen Engagements und insbesondere zur Dauer des Engagements[8].

So wird etwa durch eine solche Analyse deutlich, dass jeder zweite Engagierte in Westdeutschland nicht länger als zwei Jahre aktiv ist, 12,8 % zwei Jahre und 7,4 % maximal drei Jahre. Zehn und mehr Jahre waren „nur“ 8,6 % ununterbrochen ehrenamtlich tätig[9]. Die „ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden, sozialen Diensten“ in den alten Bundesländern weisen demnach einen kurzfristigen Charakter auf. Ein „dauerhaftes“ Engagement in der einmal aufgenommenen Tätigkeit ist nur für jeden zwölften „ehrenamtlich Tätigen“ zu verzeichnen (Dathe/Kistler 2002: 38). Die Daten für Ostdeutschland zeigen ein ähnliches Ergebnis. Allerdings gibt es geschlechtsspezifische Differenzen, denn lang andauerndes und damit kontinuierliches Engagement wird zu mehr als 80 % von Männern ausgeführt, Frauen engagieren sich deutlich kurzfristiger.

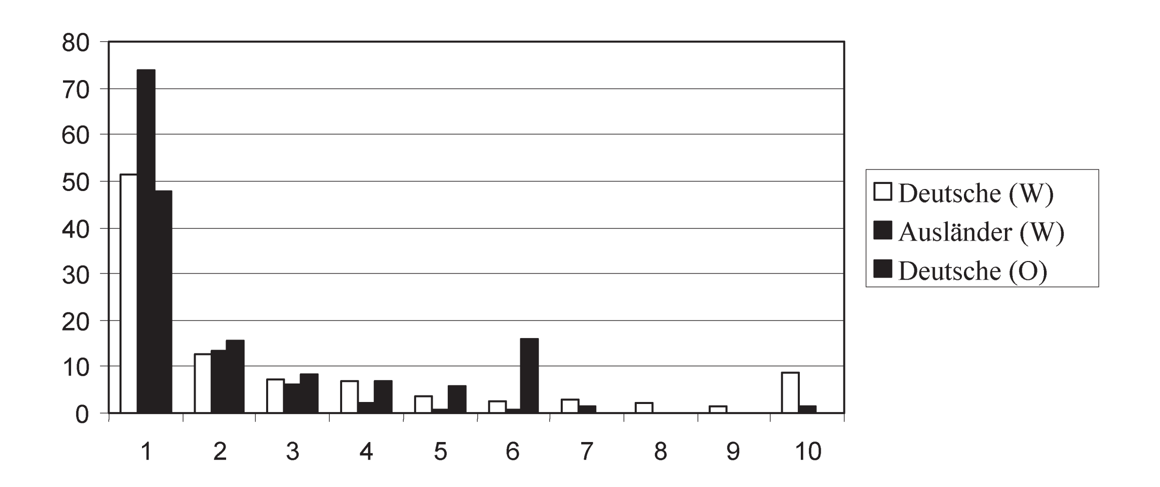
Nach den Analysen von Dathe/Kistler (2002) ist die Dauer des Engagements vom Erwerbsstatus abhängig. Hier scheint es, dass sich die Dauer des Engagements von einem oder zehn und mehr Jahren bei den voll Erwerbstätigen konzentriert: 36,4 % des einjährigen Engagements und 46,6 % des zehn- und mehrjährigen Engagements findet sich bei dieser Gruppe. Für Erwerbstätige in Teilzeit gilt hingegen: Fast drei Viertel üben das Engagement nicht länger als ein Jahr aus und 11,5 % nicht länger als zwei Jahre. Bei den Nichterwerbstätigen ist fast jeder Zweite nicht länger als ein Jahr engagiert. Andererseits übt jeder Fünfte seine „ehrenamtliche Tätigkeit“ langfristig aus. Dathe/Kistler (2002: 41) folgern daraus zurecht: „Langfristiges ehrenamtliches Engagement ist somit eher für diejenigen typisch, die in das Erwerbsleben voll integriert sind.“

8 Der einzige Datensatz, der bislang eine sinnvolle dynamische Analyse zulässt, ist das SOEP, weshalb hier wieder einschränkend anzumerken ist, dass es sich um ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement handelt, das in den SOEP-Daten ausgewiesen ist.

9 Eine Aussage darüber, ob der Bereich des ehrenamtlichen Engagements bzw. die konkrete Tätigkeit dabei unverändert blieb, kann auf Grund der Fragestellung im SOEP hier nicht getroffen werden. Ebenso können kurzfristige Unterbrechungen innerhalb eines Jahres hier nicht erfasst werden.

Abbildung 6

Dauer der Ausübung der ersten Ehrenamtstätigkeit in Jahren[1]

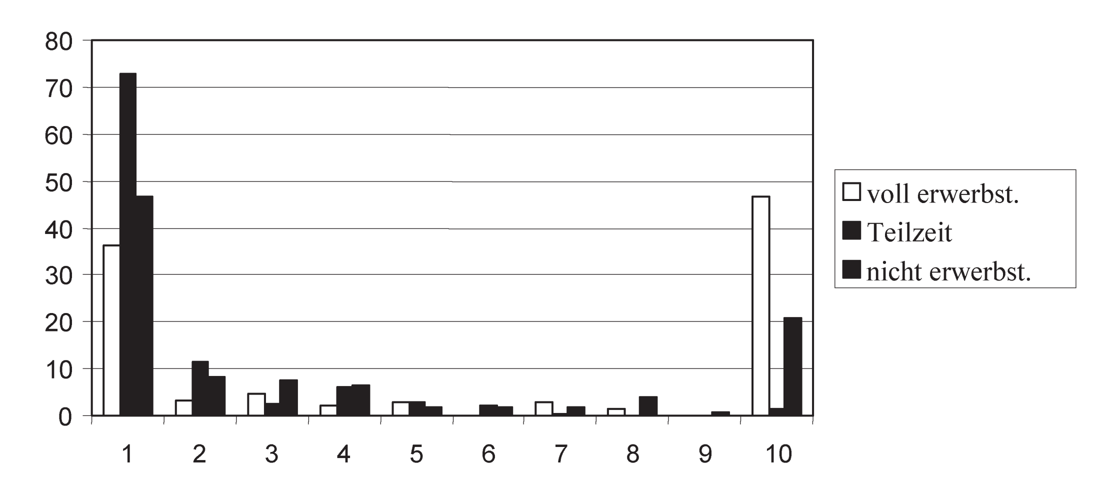


1 Werte summieren sich für Deutsche (West), Ausländer (West) und für Deutsche (Ost) jeweils auf 100.

Datenbasis: SOEP (längsschnittgewichtet).

Abbildung 7

Dauer der Ausübung der ersten Ehrenamtstätigkeit in Jahren nach Erwerbsstatus (voll erwerbstätig, Teilzeit, nicht erwerbstätig) Deutsche (West)[1]

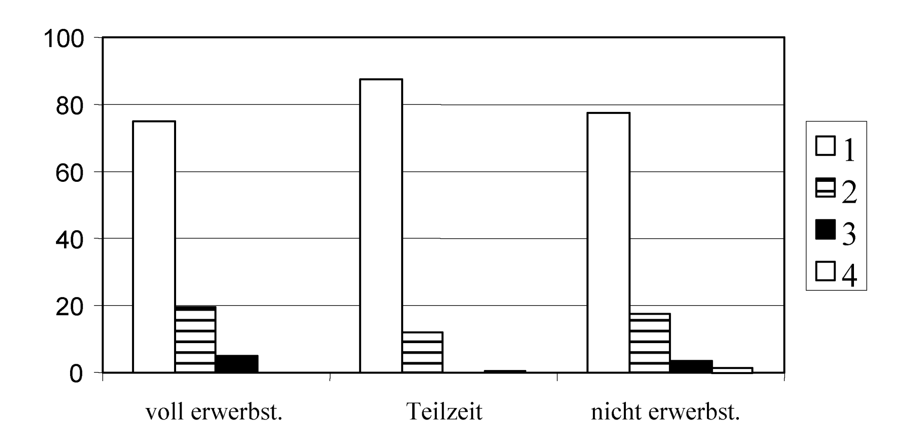


[1] Werte summieren sich für die Kategorien voll erwerbstätig, Teilzeit nicht erwerbstätig jeweils auf 100.
Datenbasis: SOEP (längsschnittgewichtet).

Eine weitergehende Auswertung zeigt, dass „Wiedereintritte“ in das Engagement nicht sehr häufig sind: Bei 19,7 % der voll Erwerbstätigen, 12,2 % der Teilzeitbeschäftigten und 17,3 % der Nichterwerbstätigen gab es nach Aufgabe der ersten „ehrenamtlichen Tätigkeit“ im Betrachtungszeitraum einen Wiedereintritt in ein Engagement (Episode 2). Nur für eine kleine Minderheit sind ein zweiter (Episode 3) oder gar dritter Wiedereintritt (Episode 4) in ein Engagement zu verzeichnen (vgl. Abbildung 8). Damit scheinen Wiedereintritte nicht so stark vom Erwerbsstatus abhängig zu sein, wie die Dauer des Engagements.

Abbildung 8

Zahl der Eintritte in eine Ehrenamtstätigkeit nach Erwerbsstatus (voll erwerbstätig, Teilzeit, nicht erwerbstätig) Deutsche (West)[1]



[1] Werte summieren sich für die Kategorien voll erwerbstätig, Teilzeit nicht erwerbstätig jeweils auf 100.
Datenbasis: SOEP (längsschnittgewichtet).

Damit legt auch dieses Ergebnis sozialpolitische Überlegungen nahe: Unabhängig vom Erwerbsstatus sollte die Engagementförderung darauf gerichtet sein, eine rasche Beendigung des Engagements (insbesondere das erste ablaufende Jahr scheint hier eine kritische Zeitdauer zu sein) zu verhindern und die Wiederaufnahme in jeder Hinsicht zu erleichtern. Hier stößt man für weitere Handlungsempfehlungen jedoch auf Forschungslücken, denn es ist weitgehend unbekannt, warum Personen ihr Engagement beenden. Des Weiteren verweisen die Daten darauf, dass eine stabile Erwerbstätigkeit, zunehmend auch bei Teilzeitarbeit oder anderen Nicht-Normalarbeitsverhältnissen, der beste Garant für ein lang andauerndes Engagement zu sein scheint. Ein lang andauerndes Engagement ist allerdings nicht generell positiver zu bewerten als ein kurzfristiges Engagement. Es kommt sehr viel mehr auf die „biografische Passung" (Jakob 1993) an und darauf, in welchem Bereich welche Art der Tätigkeit ausgeübt wird. Kurzzeitiges Engagement kann keinesfalls gleichgesetzt werden mit Unverbindlichkeit oder sporadischem Verhalten, denn jedes einmal begonnene Engagement birgt die hohe Wahrscheinlichkeit, für eine längere Zeitdauer fortgeführt zu werden.

Die Wiederaufnahme des Engagements sollte insbesondere bei den Arbeitslosen begünstigt werden. Nach dem Freiwilligensurvey geben etwa 50 % der westdeutschen und 46 % der ostdeutschen Arbeitslosen an, dass sie – „ja bzw. vielleicht" – zu der Aufnahme eines Ehrenamtes bereit wären. Entscheidende Hinderungsgründe liegen darin, dass ein Engagement zusätzliche Kosten verursacht und Arbeitslose sich „nicht richtig versichert" fühlen.

Weiterführenden Aufschluss zu diesem Zusammenhang geben multivariate Analysen. Bei multivariaten Analysen wird der stärkste Einfluss mehrerer in Frage kommender Variablen herausgefiltert. Demnach ist das Engagement im stärkstem Maße abhängig von der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens. Sofern Personen ein Haushaltsnettoeinkommen über 5.000 DM erzielen, sind rund 50 % in dieser Gruppe engagiert, in der unteren Einkommensklasse (unter 1.500 DM) sind es hingegen nur 21,5 %. Eine ähnlich große Bedeutung hat der Bildungsabschluss. Somit ergibt sich zusammengenommen: „Die Gruppe mit der höchsten Engagementquote von 73 % sind Personen mit Hochschulreife und mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 8.000 DM und mehr" (Dathe/Kistler 2002: 50). Kombiniert man diese beiden Variablen mit dem Faktor „Umfang des Freundes- und Bekanntenkreises", so kommt man zu dem Ergebnis, dass auch dieser „weiche" Faktor einen großen Einfluss auf das Engagement hat. Dies bestätigt Analysen im Rahmen des Sozialkapitalansatzes, wonach eine dichte Einbindung in soziale Netz- und Kommunikationsstrukturen das bürgerschaftliche Engagement positiv beeinflusst. Auch Bourdieus Kapitalientheorie scheint auf das bürgerschaftliche Engagement zuzutreffen, denn es zeigt sich, dass diese Kapitalien, Haushaltseinkommen/ökonomisches Kapital, Bildung/Bildungskapital und soziales Kapital, in einem kompensatorischen Verhältnis stehen: So kann etwa ein großer Freundeskreis geringere finanzielle Möglichkeiten in gewissem Maße „ausgleichen". Dies bedeutet im Hinblick auf die Engagementförderung, dass nicht nur die Integration in Erwerbsarbeit (und Bildung als Voraussetzung dazu und ein entsprechendes Einkommen als Folge), sondern auch die allgemeine soziale Integration von Bedeutung sind. Es muss beides gegeben sein und beides gefördert werden: die Integration über Erwerbsarbeit und die allgemeine soziale Einbindung außerhalb der Erwerbsarbeit. Aus dieser Perspektive werden Ansätze fragwürdig, die im Hinblick auf arbeitslose Erwerbspersonen einseitig die Ersatz- oder Brückenfunktion des bürgerschaftlichen Engagements in den Vordergrund stellen (vgl. dazu die folgenden Ausführungen zur „Bürgerarbeit" und zum Engagement im Rahmen von sozialen Unternehmen).

Insbesondere individualisierungstheoretische Überlegungen haben immer wieder auf die Bedeutung derartiger familiärer und außerfamiliärer sozialer Netze im sozialen Umfeld hingewiesen (vgl. Trier/Hartmann u.a. 2001). Umgekehrt gilt aber auch: Bürgerschaftliches Engagement kann dazu beitragen, dass solche gemeinschaftlichen partizipativen Beziehungen entstehen, die die Integration des Beschäftigten stützen. Denn es ist evident: Erwerbstätige brauchen nicht nur ihre Kolleginnen und Kollegen am Arbeitsplatz, sie brauchen auch Freunde aus anderen Lebensbereichen. Die Wichtigkeit von beruflichen und sozialen Beziehungen wird insbesondere in Phasen der Arbeitslosigkeit deutlich, wenn die berufliche Bezugsgruppe sukzessive verloren geht. Wenn dann darüber hinaus keine Sozialbeziehungen – etwa durch bürgerschaftliches Engagement – vorhanden sind, trifft Arbeitslosigkeit doppelt hart: Sie beeinträchtigt nicht nur den Lebensstandard und das Selbstbewusstsein, sondern auch die Integration in das gesellschaftliche Umfeld. Dies hat Konsequenzen für die Chancen, erneut Anschluss an die Arbeitswelt zu bekommen. Denn der Zugang zu Netzwerken von Beschäftigten und anderen Personen ist einer der wichtigsten Faktoren bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz. Je breiter und intensiver die Netzwerke sind, desto hilfreicher können sie für die weitere berufliche Entwicklung sein.

Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem

Die hohe und andauernde Arbeitslosigkeit hat sich zu einem gesellschaftlichen Problem entwickelt, das auch die Grundlagen der Bürgergesellschaft berührt. Da die Integration in die Erwerbsarbeit sowohl für die Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand als auch für die gesellschaftliche Partizipation von zentraler Bedeutung ist, gefährdet die hohe Arbeitslosigkeit auch die Grundlagen der Bürgergesellschaft. Insbesondere Bevölkerungsgruppen, die dauerhaft keinen Zugang zur Erwerbsarbeit mehr haben, sind von gesellschaftlicher Desintegration betroffen, die sich auch auf das Engagement auswirkt. Arbeitslose sind im Vergleich zu Erwerbstätigen sehr viel weniger in

die Institutionen der Bürgergesellschaft eingebunden und seltener engagiert.

Bei den Diagnosen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit den 1970er Jahren wird von zwei unterschiedlichen Tendenzen ausgegangen, die sich aber nicht widersprechen müssen. So lässt sich einmal beobachten, dass sich in der Folge der Arbeitslosigkeit und der Veränderungen in der Erwerbsarbeit mit der Entstehung neuer Erwerbsarbeitsformen eine Tendenz zu „diskontinuierlichen Erwerbsverläufen" abzeichnet (vgl. Mutz u.a. 1995). Nach wie vor sind zwar wenig Qualifizierte, gesundheitlich Beeinträchtigte und ausländische Erwerbsgruppen besonders von Arbeitslosigkeit betroffen: 55 % der Arbeitslosen sind entweder älter als 55 Jahre, und/oder gesundheitlich eingeschränkt und/oder beruflich nicht qualifiziert (vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1996: 12). Diese Risikogruppen stellen vier Fünftel der Langzeitarbeitslosen. Untersuchungen zeigen allerdings auch, dass sich die Struktur der Arbeitslosen verändert hat. Arbeitslosigkeit bleibt nicht auf diese Risikogruppen beschränkt, sondern entwickelt sich zu einem Phänomen, das Menschen aller Altersgruppen und Qualifikationsniveaus erfasst. Betroffen sind immer mehr Menschen und zum Teil auch mehrmals im Verlauf ihres Lebens.

Für jene Gruppen von Arbeitslosen, die dauerhaft aus der Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind, lässt sich eine Tendenz zur „Verfestigung von Arbeitslosigkeit zu einer mehr oder minder dauerhaften Soziallage" beobachten (Kronauer/Vogel 1998: 340). Diese Tendenz bildet sich in Westdeutschland bei Arbeitslosen heraus, die bereits seit mehreren Jahren arbeitslos sind, und kennzeichnet insbesondere die Situation in Ostdeutschland. Dort sind in Regionen, die von massiven Deindustrialisierungsprozessen betroffen sind, 20 bis 30 % der Erwerbsfähigen arbeitslos. So zeigt eine Auswertung der Daten des Sozioökonomischen Panels, dass zwei Drittel der im Jahr 1994 in den ostdeutschen Bundesländern registrierten Arbeitslosen seit der „Wende" keiner regulären Erwerbstätigkeit mehr nachgingen und ihre Arbeitslosigkeit allenfalls durch eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder sonstige Instrumente des Zweiten Arbeitsmarktes unterbrechen konnten. Am ostdeutschen Arbeitsmarkt zeichnet sich demnach „das Bild einer mehr oder minder schrittweisen, aber zunehmend definitiven Aussteuerung eines großen Teils der Arbeitslosen aus dem Erwerbsleben" ab (Lutz 1996: 159f.).

Diese Entwicklungen im Bereich der Arbeitslosigkeit und die damit einhergehenden Folgen gesellschaftlicher Ausgrenzung und des Ausschlusses von Teilhabe- und Partizipationsmöglichkeiten geben den Hintergrund ab für Ansätze und Debatten zum bürgerschaftlichen Engagement im Bereich der Arbeitslosigkeit. Dabei lassen sich drei Kontexte unterscheiden, in denen Engagement und Arbeitslosigkeit zur Sprache kommen: Bereits seit den 1970er und 1980er Jahren, mit dem Auftreten einer hohen Arbeitslosigkeit, sind zahlreiche Arbeitslosenprojekte entstanden, in denen sich Arbeitslose als Bürgerinnen und Bürger selbst organisiert haben oder die als Betreuungs- und Beratungsangebote von Trägerorganisationen durchgeführt werden. Ein zweiter Kontext für bürgerschaftliches Engagement und Arbeitslosigkeit sind die zahlreichen lokalen Beschäftigungsgesellschaften und sozialen Unternehmen, deren Gründung häufig auf die Initiative engagierter Bürger zurückgeht und die darauf zielen, Arbeitsplätze für Arbeitslose bereitzustellen. Als dritter Kontext haben sich insbesondere in den letzten Jahren eine Debatte und erste Ansätze herausgebildet, in denen bürgerschaftliches Engagement als Instrument der Arbeitsmarktpolitik eingesetzt wird. So zielen Vorschläge wie das Konzept der „Bürgerarbeit" darauf, durch Engagement die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. In dem vorliegenden Kapitel werden insbesondere die Aktivitäten im Kontext von Arbeitslosenprojekten und ihre Bedeutung für die Bürgergesellschaft sowie neuere Vorschläge zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch Engagement diskutiert. Der – hier als zweiter genannte – Kontext des bürgerschaftlichen Engagements in der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird im Teil „Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat" ausführlich behandelt (vgl. Kapitel B3.2.4.).

Bürgerschaftliches Engagement in Arbeitslosenprojekten

Die ersten Arbeitslosenprojekte entstanden bereits in den 1970er und 1980er Jahren, als Arbeitslosigkeit zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland als Problem auftrat von dem zahlreiche Beschäftigte betroffen waren. Mittlerweile gibt es in der Bundesrepublik Deutschland etwa 1.000 Arbeitslosenprojekte. Der Begriff Arbeitslosenprojekte ist ein Sammelbegriff, der unterschiedliche Formen von Angeboten und Zusammenschlüssen bezeichnet. Dazu gehören sowohl Einrichtungen und Angebote, die von Trägerorganisationen für Arbeitslose geschaffen worden sind (z.B. Arbeitslosenzentren, -treffs und -beratungsstellen) als auch selbst organisierte Zusammenschlüsse Arbeitsloser. Vor dem Hintergrund ihrer Entstehungskontexte lassen sich folgende unterschiedlichen Ansätze unterscheiden (zum Folgenden vgl. Wolski-Prenger 2000: 156f.): Bereits Mitte der 1970er Jahre organisierte die Industrie- und Sozialarbeit der *Evangelischen Kirche* Arbeitslosenprojekte, um die Arbeitslosen sozial zu betreuen und politisch-advokatorisch zu vertreten. Später kamen auch im Bereich der *Katholischen Kirche* sowie von Seiten der konfessionellen Wohlfahrtsverbände Projekte hinzu. Gegenüber diesen als paternalistisch wahrgenommenen kirchlichen Bemühungen entstanden ab 1980 *unabhängige, großenteils politisch motivierte Arbeitslosenprojekte,* die einen eigenen Diskussionszusammenhang etablierten. Als dritter Ansatz kamen ebenfalls in den 1980er Jahren die *gewerkschaftlichen Arbeitslosenprojekte* dazu, die sich als Basisinitiativen arbeitslos gewordener Gewerkschaftsmitglieder konstituierten und dabei nicht selten gegen den Widerstand von leitenden Gewerkschaftsvertretern durchsetzen mussten. Aus diesem Engagement entwickelten sich die mittlerweile verbreiteten lokalen Arbeitslosenzentren, -beratungstellen und -projekte, die von Seiten der Gewerkschaften unterstützt werden, sowie die bundesweit tätige Koordinierungsstelle

gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen (KOS). Der vierte Ansatz von Arbeitslosenprojekten entwickelte sich nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland mit dem *„Arbeitslosenverband Deutschland“* und seinen lokalen Untergliederungen. In Ostdeutschland haben sich darüber hinaus in Opposition zum „Arbeitslosenverband Deutschland“ eigene Verbände Arbeitsloser gegründet, und einige Kommunen unterhalten angesichts der hohen Arbeitslosigkeit eigene Projekte und Einrichtungen für Arbeitslose.

Gemeinsam ist den verschiedenen Ansätzen, die bis heute nebeneinander bestehen, eine Mischung aus Selbsthilfe und politischer Interessenvertretung der Arbeitslosen. Auch wenn sich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen abzeichnen, so ist ein gemeinsames Merkmal der Einrichtungen und Zusammenschlüsse die Bereitstellung von differenzierten Beratungsangeboten, die von sozial- und arbeitsrechtlichen Themen bis hin zur Schuldner- und psychosozialen Beratung reichen. Die Angebote sind sowohl für die in den Projekten Engagierten wichtig und werden auch als Dienstleistung für andere Betroffene bereitgestellt. Darüber hinaus verstehen sich die Arbeitslosenprojekte auch als politische Interessenvertretung, die auf Probleme der Unterversorgung Arbeitsloser aufmerksam macht und für Verbesserungen ihrer Situation insbesondere auf Landes- und kommunaler Ebene streitet. Ergebnisse dieser politischen Aktivitäten sind z.B. Vergünstigungen für Arbeitslose bei der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen in der Kommune oder auch die Unterstützung von Arbeitslosenprojekten durch kommunale Mittel.

Die Mitarbeit von Arbeitslosen in Arbeitslosenprojekten und ihre Beteiligung an politischen Aktivitäten ist – im Vergleich zu ihrer großen Zahl – nur schwach ausgeprägt, und die zentralen Akteure der „Bewegung“ beklagen immer wieder den Mangel an Engagement, wenn es um Fragen der Interessenvertretung für Arbeitslose geht (vgl. FALZ-Frankfurter Arbeitslosenzentrum e.V. 1998). Im bürgerschaftlichen Engagement Arbeitsloser kommen damit strukturelle Gründe zum Tragen, die für die politische Repräsentation so genannter „schwacher Interessen“ typisch sind (vgl. Willems/Winter 2000). Der Begriff „schwache Interessen“ bezeichnet eine relative Benachteiligung von Akteuren und Akteursgruppen bei der Durchsetzung ihrer Interessen im politischen Raum, die durch verschiedene Faktoren verursacht wird. Alle nichterwerbsbezogenen Interessen gelten im Vergleich zu den erwerbsbezogenen als „schwache Interessen“. Dies liegt sowohl darin begründet, dass die Akteure nichterwerbsbezogener Interessen nicht über das „Druckmittel“ Erwerbsarbeit verfügen, als auch in den Strukturen der jeweiligen Organisationen angelegt. So lässt sich die begrenzte Wirksamkeit von Organisationen der Interessenvertretung von Arbeitslosen nicht nur aus der Fragmentierung und Vereinzelung der Arbeitslosen, aus dem Mangel an materiellen und finanziellen Ressourcen und aus den sozialpolitischen Rahmenbedingungen erklären. Vielmehr lassen sich auch innerhalb der Arbeitslosenbewegung Ursachen für die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit identifizieren: Die interne Fraktionierung in kirchliche, autonom-unabhängige, gewerkschaftliche und verbandliche Arbeitslosenorganisationen hat zur Folge, dass sich bis heute auf Bundesebene keine Dachorganisation gebildet hat, die Ansprechpartner für die Politik sein könnte und für eine gemeinsame Interessenvertretung sorgt.

Die Situation in Ostdeutschland

Das bürgerschaftliche Engagement in Ostdeutschland ist durch seine Nähe zur Erwerbsarbeit gekennzeichnet und demnach in besonderer Weise mit Arbeitslosigkeit verknüpft (vgl. dazu auch das Kapitel B1.I.3.). Zwar sind auch in Ostdeutschland Arbeitslose im Vergleich zu Erwerbstätigen weniger engagiert. Wenn man die Praxis von Arbeitslosenprojekten und die Situation im Bereich des Zweiten Arbeitsmarktes betrachtet, werden aber auch Unterschiede zwischen Ost und West sichtbar. Die besondere Verknüpfung von Arbeitslosigkeit und Engagement in Ostdeutschland ist sowohl nachwirkenden Traditionen als auch transformationsbedingten Entwicklungen in der Folge des Einigungsprozesses geschuldet.

Bedingt durch den Problemdruck infolge der hohen Arbeitslosigkeit und befördert durch die weniger verfestigten Strukturen bei den Zusammenschlüssen im Bereich der Arbeitslosigkeit hat sich in Ostdeutschland eine – im Vergleich zu Westdeutschland – vielfältigere und dichtere Struktur von Arbeitslosenprojekten herausgebildet (vgl. Reister/Nikolaus/Klippstein 2000). Die Vielfalt bezieht sich sowohl auf die organisatorischen Formen und die inhaltlichen Ansätze der Projekte und Zusammenschlüsse als auch auf die zahlreichen Aktivitäten.

Eine Nähe zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Arbeitslosigkeit, die auch politisch unterstützt wird, wird in zahlreichen Projekten und Aktivitäten sichtbar, die auf die soziale Integration Arbeitsloser durch bürgerschaftliches Engagement zielen. In Sachsen und in Thüringen wurden von Seiten der Landesregierung Programme wie die „Aktion 55“ durchgeführt, die das bürgerschaftliche Engagement von älteren arbeitslosen Bürgerinnen und Bürgern durch die Zahlung einer monatlichen Aufwandsentschädigung in Höhe von 150,– DM fördern sollen (vgl. Schmid/Otto 2001: 70). Dies wird in Sachsen mit dem Projekt TAURIS fortgesetzt, das auf die soziale Integration Langzeitarbeitsloser im Alter von über 50 Jahren und arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger durch ein Engagement zielt. Die Teilnehmer erhalten pro Monat zusätzlich zu den staatlichen Transferleistungen (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) einen Gutschein über 150,– DM als Aufwandsentschädigung, wenn sie insgesamt viermal vierzehn Stunden „ehrenamtlich“ gearbeitet haben.

Der dritte Kontext für die Verbindung von Engagement und Arbeitslosigkeit und die Nutzung des Engagements als Mittel zur sozialen Integration ist die Praxis fließender Übergänge zwischen einem Engagement und einer Maßnahme des Zweiten Arbeitsmarktes, die sich in einigen

gemeinnützigen Organisationen und in lokalen Projekten in Ostdeutschland etabliert hat. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Rahmen einer zeitlich befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beschäftigt waren, arbeiten in denselben Organisationen und Projekten nach Beendigung der Maßnahme als „Ehrenamtliche“ weiterhin mit (vgl. Baur/Braun 1999, Zander/Notz 1997). Damit ist nicht selten die Erwartung verbunden, bei der Bereitstellung neuer öffentlicher Mittel wieder in den Genuss eines bezahlten Engagements zu kommen. Im Rahmen des von der Robert Bosch Stiftung geförderten Projektes „Soziale Bürgerinitiativen in den neuen Bundesländern“ wurde dieses Phänomen der nahtlosen Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und Engagement als „phasing“ bezeichnet (vgl. Kramer/Wagner/Billeb 1998, 2000). Bei den beteiligten Projekten hat sich die Praxis herausgebildet, neben den durch Mittel des Arbeitsamtes geförderten Mitarbeitern (ABM-Kräfte u.a.) einen Stamm von bürgerschaftlich Engagierten aufzubauen, auf den bei Bewilligung öffentlicher Gelder problemlos zurückgegriffen werden kann.

Diese Entwicklungen, die sich auf Grund der hohen Arbeitslosigkeit, nachwirkender Traditionen und besonderer transformationsbedingter Strukturen in Ostdeutschland herausgebildet haben[10], sind für das bürgerschaftliche Engagement mit ambivalenten Folgen verbunden (vgl. Roth 2001). Als positiv ist sicherlich zu bewerten, dass durch die Projekte und politisch geförderten Maßnahmen die soziale Integration von Menschen ermöglicht wird, die in der Regel dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können dazu beitragen, in Gebieten mit einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit die Infrastruktur von Vereinen und Verbänden und damit auch deren Aktivitäten im bürgerschaftlichen Engagement zu stabilisieren. Auch wenn dadurch die Ausgrenzung aus der Erwerbsarbeit für die große Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht aufgehoben wird, eröffnet die beschriebene Praxis des „phasing“ in den Projekten Möglichkeiten sinnhaften Handelns auch außerhalb der Erwerbsarbeit und ermöglicht die Integration in soziale Gemeinschaften und lokale Bezüge. Für einige Engagierte kann das Engagement gar als Brücke in die Erwerbsarbeit Bedeutung erhalten, wenn es zum Ausgangspunkt für eine zeitlich befristete Stelle im Zweiten Arbeitsmarkt oder gar eine dauerhafte Beschäftigung im Ersten Arbeitsmarkt wird. Darüber hinaus können die Projekte eine wichtige Rolle im Gemeinwesen einnehmen: Mit dem Engagement wird soziales Kapital geschaffen, das für das Zusammenleben im Gemeinwesen von zentraler Bedeutung ist. Die Projekte können zum Ausgangspunkt für innovative Problemlösungen werden, mit denen auch Arbeitsplätze geschaffen werden (vgl. dazu das Kapitel B3.2.4.).

Aus der Verknüpfung des Engagements mit Maßnahmen des Zweiten Arbeitsmarktes resultieren allerdings auch vielfältige Probleme. Der Einsatz von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik kann zu einer Verdrängung des Engagements beitragen. Aufgaben, die zunächst im Rahmen eines Engagements getätigt wurden, werden dabei zum Gegenstand einer Arbeitsamtsmaßnahme. Die problematischen Auswirkungen auf den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen lassen sich zum Beispiel im Zusammenhang mit Projekten ostdeutscher Landessportverbände beobachten, die in einigen Bundesländern durch Unterstützung der Landesregierung und der Bereitstellung öffentlicher Gelder zusätzliche befristete Stellen insbesondere für Langzeitarbeitslose geschaffen haben. Die Einrichtung dieser Stellen ist für die Sportverbände erheblich „billiger“ als die Schaffung von Plätzen für Freiwilligendienste – mit der Folge, dass auf einen Ausbau der Freiwilligendienste verzichtet wird.

Ein zweites Problem resultiert aus der Staatsnähe und -abhängigkeit vieler Trägerorganisationen und -projekte, die auf Grund von Traditionen und infolge des Transformationsprozesses in Ostdeutschland stark ausgeprägt ist und durch die Abhängigkeit von staatlichen Fördergeldern für Arbeitsamtsmaßnahmen noch verstärkt wird (vgl. Angerhausen u.a. 1998). Dies könnte den „Eigensinn bürgerschaftlicher Selbstorganisation“ gefährden, indem öffentliche Programme und Förderrichtlinien möglicherweise über die Arbeitsschwerpunkte der Initiativen und Zusammenschlüsse entscheiden (Roth 2001: 19).

Diese Ambivalenzen verweisen darauf, welches Konfliktpotenzial in einer Verknüpfung von Engagement und Arbeitslosigkeit und in Versuchen, das Engagement als arbeitsmarktpolitisches Instrument zu nutzen, angelegt sind. Bei der Etablierung öffentlicher Fördermaßnahmen und verbandlicher Initiativen in diesem Bereich sollte die Aufmerksamkeit auch immer darauf gerichtet sein, welche Auswirkungen diese Maßnahmen auf das bürgerschaftliche Engagement haben.

Das Konzept der Bürgerarbeit

Der wohl bekannteste Vorschlag, der dem bürgerschaftlichen Engagement ausgehend von der kritischen Arbeitsmarktentwicklung sowohl eine Rolle bei der Entwicklung der Erwerbsarbeit als auch bei innovativen Prozessen der Arbeitsgestaltung im Dritten Sektor zuspricht, ist das Konzept der „Bürgerarbeit“. Das Konzept der „Bürgerarbeit“ ist im Kontext des Diskurses um das Ende der Arbeitsgesellschaft im Rahmen der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen entstanden (vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997a, Beck 1999). Dort wird zwar nicht die „harte“ These vertreten, dass der Gesellschaft die Arbeit ausgehe, aber es wird als denkbar erachtet, dass die *Erwerbs*arbeit knapp werden

[10] Auch in Westdeutschland finden sich vereinzelte Ansätze wie das „Bürgerjahr“ des Evangelischen Stadtkirchenverbandes Essen, das darauf zielt, Personen eine auf ein bis maximal drei Jahre befristete „hauptberufliche Freiwilligenarbeit“ zu ermöglichen. Das Projekt soll die (Wieder-)Einstiegschancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen, neue Berufsbilder und Arbeitsfelder entwickeln und zugleich zivilgesellschaftliche Strukturen stärken. Die Teilnehmer erhalten während ihres „Bürgerjahres“ ein sozialversicherungspflichtiges Brutto-Einkommen zwischen 1.800,– und 2000,– DM.

könnte, weil sie unter den gegebenen Bedingungen in Deutschland zu teuer und damit nicht mehr bezahlbar sei. Vor diesem Hintergrund sind die Handlungsempfehlungen der Kommission zu verstehen: Sie gliedern sich in so genannte Erneuerungsstrategien (insbesondere in Hinblick auf die Eigenverantwortung der Menschen und eine Liberalisierung der Rahmenbedingungen) und Anpassungsstrategien, die im Wesentlichen auf eine Senkung der Arbeitskosten (und Spreizung der Einkommen) zielen, auf eine produktivitätsgemäße Erweiterung einfacher personenbezogener Dienste und schließlich auf eine Reduktion des Arbeitskräfteangebots ausgerichtet sind. In diesem letzten Abschnitt ist als „flankierende Maßnahme“ zur Reduktion des Arbeitskräfteangebots „Bürgerarbeit“ vorgesehen.

Die Grundidee ist: Wer „Bürgerarbeit“ leistet, kann nicht gleichzeitig einer Erwerbsarbeit nachgehen; aber „Bürgerarbeit“ kann fehlende Erwerbsarbeit ersetzen. „Bürgerarbeit“ wurde in erster Linie als *Ersatz* wegbrechender Erwerbsarbeit verstanden, erst in zweiter Linie wurde das zivilgesellschaftliche Potenzial der „Bürgerarbeit“ formuliert. Auch in jüngeren Präzisierungen (Beck 2001) dominiert die arbeitsgesellschaftliche Perspektive, allerdings mit einer anderen Akzentuierung: Es wird in der „Bürgerarbeit“ eine neue Qualität gesehen, die bei den Menschen das grundsätzliche Verständnis von „Arbeit und Leben“ verändern könnte. Sie können – so die Vorstellung – mit „Bürgerarbeit“ die Erfahrung machen, dass Arbeit auch andere Qualitäten und Facetten aufweist als die klassische, nur auf Verdienst ausgerichtete Erwerbsarbeit.

Das Konzept der „Bürgerarbeit“ ist in vielerlei Hinsicht problematisch (zur kritischen Einschätzung vgl. Mutz/Sing 2001). Erstens haben schon die Auswertungen des Sozioökonomischen Panels im Jahre 1995 gezeigt, dass sich Arbeitslose oder Personen in der Stillen Reserve kaum engagieren. Aber auch engagierte Erwerbstätige reduzieren nur selten oder gar nicht ihre Arbeitszeit zugunsten des Engagements (vgl. Erlinghagen/Rinne/Schwarze 1997, Heinze/Keupp 1998). Zweitens bedeutet eine Reduktion der Erwerbsarbeit zugunsten der „Bürgerarbeit“ einen Verzicht auf Erwerbseinkommen, weil „Bürgerarbeit“ dem Konzept nach nicht entlohnt, sondern immateriell belohnt wird (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997a: 146). Nur wenn die „Bürgerarbeiter“ Anspruch auf Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosenhilfe oder auch Sozialhilfe haben, ist ein Sozialtransfer durch ein „Bürgergeld“ vorgesehen. Damit wird „Bürgerarbeit“ für viele Menschen zu einem finanziellen Risiko. Drittens scheint eine weitere Schwierigkeit auf, denn auch „Bürgerarbeitsplätze“ bestehen nicht in uneingeschränktem Umfang, und somit kann es keinen (wie immer erwirkten) Anspruch auf einen „Bürgerarbeitsplatz“ geben. Damit besteht aber die Gefahr, dass wiederum insbesondere jene Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden, die gleichsam „von Haus aus“ keine günstigen Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement mitbringen – manche sprechen bereits von den zukünftigen „Bürgerarbeitslosen“ (vgl. Stecker 1999). Wenn „Bürgerarbeit“ aber nur diejenigen begünstigt, die ohnehin hohe Integrationschancen haben, dann verstärken sich die sozialen Ungleichheiten.

Mit dem Konzept der „Bürgerarbeit“ wird bürgerschaftliches Engagement als eine Form der Arbeit konzipiert und damit in die Nähe zur Erwerbsarbeit gebracht – auch das bürgerschaftliche Engagement wird so zu einer Form der Erwerbsarbeit. Damit wird das Engagement der Bürgerinnen und Bürger für die Lösung gesellschaftlicher Arbeitsmarktprobleme instrumentalisiert. Bürgerschaftliches Engagement hat einen eigenen Charakter und eine besondere Qualität – es hat einen Eigensinn, womit es sich von „Arbeit“ im herkömmlichen Sinne unterscheidet (vgl. dazu auch die Ausführungen im Teil A). Bürgerschaftliches Engagement ist nicht irgendeine Form der Beschäftigung oder eine „andere Arbeit“, sondern es hat für die Menschen in erster Linie Bedeutung als Übernahme sozialer Verantwortung.

Das Konzept der „Bürgerarbeit“ wird in den Bundesländern Bayern und Sachsen in Form von Modellprojekten umgesetzt[11]. Der Modellversuch in Bayern umfasst soziale und kulturelle Projekte, die auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Entfaltung einer demokratischen Kultur zielen (Bayerisches StMAS 1999; 2000). „Bürgerarbeit“ wird als „ein Gegenpol ... zu Globalisierung, schrankenlosem Wettbewerb und Anonymität“ gesehen (ebd.) und erst in zweiter Linie als ein arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Überführung von Arbeitslosen in eine reguläre Beschäftigung. Bei der aktuellen Realisierung bleibt jedoch unklar, was diese als „Bürgerarbeit“ bezeichneten Projekte von anderen öffentlich geförderten Projekten des bürgerschaftlichen Engagements unterscheidet. Weder geht es um den Anspruch der Entfaltung neuer arbeits- oder zivilgesellschaftlicher Strukturen noch sind diese geförderten Projekte in besonderer Weise innovativ. Vielmehr werden Bürgerprojekte unterstützt, die man auch im Rahmen der üblichen Fördermaßnahmen hätte durchführen können. Die Umsetzungsbestrebungen in Sachsen zielen hingegen deutlich darauf ab, einen neuen Beschäftigungsbereich mit einer Pflicht zu gemeinnütziger Arbeit zu begründen. Zielgruppe ist insbesondere jener Personenkreis, der sich bereits seit langer Zeit außerhalb des regulären Arbeitsmarkts befindet. Wenn jedoch die unentgeltliche, gemeinnützige Tätigkeit Erwerbsloser zur Pflicht erklärt wird, dann passiert in Sachsen nicht mehr als bereits im Rahmen des BSHG möglich ist. So bleibt zu „vermuten, dass nur für einen begrenzten Teil von Menschen Bürgerarbeit das sein wird, was man sich erhofft: nämlich eine selbstbestimmte, gesellschaftlich nützliche Aktivität im Rahmen gemeinschaftsbasierter Initiativen“ (Voß 1999: 332).

[11] Vgl. dazu die Ausführungen zu dem Projekt TAURIS in dem vorhergehenden Kapitel „Die besondere Situation in Ostdeutschland“.

Arbeitslosigkeit: Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

– Das bürgerschaftliche Engagement von Arbeitslosen bedarf der Unterstützung durch die Politik, um ihre Position in der Bürgergesellschaft zu stärken. Für *Kooperationsformen und Zusammenschlüsse von Arbeitslosen* in Arbeitslosenprojekten, Arbeitslosenzentren und selbstorganisierten Initiativen kann dies durch die Bereitstellung von Räumen und Infrastruktur sowie durch die Gewährung finanzieller Mittel zur Aufrechterhaltung von Arbeitsstrukturen erfolgen. Dies ist die Voraussetzung für eine kontinuierliche und fachlich fundierte Arbeit in den jeweiligen Einrichtungen.

– Bestandteil einer Unterstützung ist auch der *Abbau von Barrieren,* die ein Engagement behindern. Eine solche Barriere war jahrelang die Regelung im Arbeitsförderungsgesetz, nach der ein mehr als 15-Stündiges Engagement Arbeitsloser mit ihrer Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt kollidierte. Diese Regelung ist mit dem neuen Job-AQTIV-Gesetz, das ausdrücklich die Vereinbarkeit von „Ehrenamt“ und Arbeitslosigkeit hervorhebt, aufgehoben. Die Regelung kann allerdings nur dann fruchtbar werden, wenn sie von den Arbeitsverwaltungen vor Ort entsprechend umgesetzt wird.

– *Unterstützung von Netzwerken zivilgesellschaftlicher Akteure,* die in dem Bereich tätig sind: Sowohl bei der Selbsthilfe und Interessenvertretung von Arbeitslosen als auch bei der Gründung sozialer Unternehmen, die Arbeitslosen Beschäftigungsperspektiven eröffnen, spielen Netzwerke lokaler Akteure eine besondere Rolle. Diese Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements, die von Kirchen, Gewerkschaften, Vereinen, Arbeits- und Sozialverwaltungen, der Kommunalpolitik und teilweise auch von Unternehmen gebildet werden, bedürfen der politischen und finanziellen Unterstützung. Dabei sind sowohl die Kommunen und Länder als auch die Bundespolitik gefragt.

  Eine stärkere Vernetzung ist aber auch bei den Arbeitslosenprojekten erforderlich. Um die Position der Projekte und Zusammenschlüsse auf politischer Ebene zu stärken, bedarf es einer *bundesweiten Dachorganisation,* die öffentliche Aktivitäten koordiniert und die Interessenvertretung für die Arbeitslosen übernimmt. Eine Akzeptanz Arbeitsloser als Akteure der Bürgergesellschaft würde auch bedeuten, dass die Anliegen Arbeitsloser im öffentlichen Raum Gehör finden und sie bzw. ihre Interessenvertretung bei Gesetzgebungsverfahren zum Thema angehört werden.

– Die Auseinandersetzung mit Initiativen und Projekten, in denen bürgerschaftliches Engagement zur Bewältigung der Folgeprobleme von Arbeitslosigkeit eingesetzt wird, verweist auf die Ambivalenzen und Probleme einer derartigen Praxis. Wenn bürgerschaftliches Engagement als Instrument der Arbeitsmarktpolitik und als „Maßnahme“ zur Bewältigung des gesellschaftlichen Problems der Arbeitslosigkeit eingesetzt wird, dann kann dies für das Engagement und den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen negative Auswirkungen haben. Diese Tendenz würde durch Vorschläge verstärkt, die die Erbringung staatlicher Transferleistungen (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe u.a.) mit der Übernahme eines Engagements verbinden. Eine derartige Funktionalisierung als staatliches Kontrollinstrument würde letztendlich das bürgerschaftliche Engagement in seiner Grundsubstanz als einer freiwilligen Übernahme sozialer Verantwortung und gesellschaftlicher Mitgestaltung verhindern.

  Bei der Entwicklung von Initiativen und Projekten im Kontext von Engagement und Arbeitslosigkeit ist deshalb immer darauf zu achten, welche Auswirkungen dies auf das Engagement hat und ob damit Potenziale der Selbstorganisation und der Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen gestärkt werden.

– Ähnlich wie für andere Handlungsfelder gilt auch für den Bereich der Arbeitslosigkeit, dass es an empirisch fundierten *Untersuchungen* und Erkenntnissen mangelt. Notwendig sind sowohl Forschungen, die die Gruppe der bürgerschaftlich engagierten Arbeitslosen näher untersuchen, als auch Studien zu Arbeitsweise und Organisationsstrukturen von Arbeitslosenprojekten und anderen Initiativen sowie deren Bedeutung für das soziale Zusammenleben im Gemeinwesen.

5. Gewerkschaften als Akteure der Bürgergesellschaft

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Traditionen bürgerschaftlichen Engagements der Gewerkschaften

Bürgerschaftliches Engagement ist ein konstitutives Element gewerkschaftlicher Aktivitäten, das den Wandel der Arbeitswelt entscheidend mitgeprägt und vielfältige Formen der Partizipation hervorgebracht hat. Mit der Herausbildung der Industriegesellschaft Mitte des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts erfolgte eine Organisation der Arbeiterschaft in den unterschiedlichen Lebenszusammenhängen, die sich zu einem Milieu verdichteten und die Lebenswege der Individuen „von der Wiege bis zur Bahre“ strukturierten. Organisationsformen, in denen sich dieses Engagement entfaltet hat, waren neben und im Umfeld der Gewerkschaften Organisationen wie Genossenschaften, Bildungs- und Sportvereine, Hilfskassen gegen die Risiken industrieller Arbeit etc.. Damit waren die Aktivitäten auch eine wichtige Quelle für die Hervorbringung von sozialem Kapital. Neben dem Aufbau von Solidaritätsstrukturen in kleinen überschaubaren lokalen und betrieblichen Lebensräumen ging es auch um die Selbstorganisation und Solidarität der „arbeitenden Klassen“ rund um die Arbeitswelt als identitätsstiftendem Pol. Dies war mit der Durchsetzung kollektiver politischer Bürgerrechte verbunden, zu denen auch die Etablierung von innerbetrieblichen Rechten und deren Institutionalisierung in Form von Interessenvertretungen der Beschäftigten gehörte.

Über die Mitgestaltung der Arbeitswelt hinausgehend, prägten die Gewerkschaften auch die Herausbildung des Systems wirtschaftlicher Beziehungen sowie die Entstehung des modernen Sozialstaates mit. Waren diese Prozesse bei der Entstehung der Gewerkschaften und in den Jahrzehnten vor dem Zweiten Weltkrieg von der Vorstellung eines Gegensatzes von Kapital und Arbeit und von harten Auseinandersetzungen bestimmt, so sind solche Orientierungen im Zuge der demokratischen und sozialstaatlichen Entwicklung seit der Nachkriegszeit zurückgetreten und haben Formen der Kooperation und der institutionalisierten Konfliktregelung Platz gemacht. Dies fand seinen Ausdruck in der Herausbildung des so genannten Modells Deutschland, das auch als „rheinisches Modell des Kapitalismus" bezeichnet wird und auf einem spezifischen institutionellen Gefüge von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften basiert. Die enge Verflechtung zwischen Staat, Unternehmen und Gewerkschaften und die damit verbundenen korporatistischen Strukturen haben in der Nachkriegszeit eine Phase der Prosperität hervorgebracht, die mit einem Ausbau des Sozialstaates und einem Wohlstand für weite Teile der Bevölkerung verbunden war.

Als Organisationen sind die Gewerkschaften zentralisiert und auf einen hohen Organisationsgrad ausgerichtet. In den 1970er und 1980er Jahren erfassten sie 80 % der Arbeiterinnen und Arbeiter, allerdings nur die Hälfte der Angestellten. Die tarifvertragliche Deckungsrate lag bei 90 %. Den Gewerkschaften wird demnach das Attribut der „Repräsentativität" zugesprochen, wonach sie nicht lediglich die Interessen ihrer Mitglieder vertreten, sondern für die Arbeitnehmerschaft insgesamt sprechen (Müller-Jentsch 1995). In ähnlicher Weise verfügen die Betriebsräte über ein institutionelles Mandat, das über die unmittelbare Rückkoppelung an die Belegschaftsinteressen hinausweist.

Bürgerschaftliches Engagement in den Gewerkschaften

Aus ihrer Rolle als gesellschaftliche Akteure, die sowohl die Arbeitswelt mitgestalten als auch auf politische Prozesse Einfluss nehmen, resultieren einige Strukturbesonderheiten des bürgerschaftlichen Engagements von Gewerkschaften. Als Organisationen, die die Interessen ihrer Mitglieder vertreten und darüber hinausgehend bürgerschaftliches Engagement aktivieren, lassen sich die Gewerkschaften auch dem Dritten Sektor zuordnen. Ihre Handlungsfelder sind aber ebenso der Erste Sektor (Staat) und der Zweite Sektor (Wirtschaft). Gewerkschaftliche Politik zielt auch darauf, Einfluss auf staatliche Politik zu nehmen und ist auf vielfache Weise in Kooperationen mit dem Staat involviert. Dies findet seinen Ausdruck in den zahlreichen Aktivitäten von Gewerkschaftsvertretern in Beiräten der Arbeitsverwaltungen und der Sozialversicherungen sowie auch in Zusammenhängen wie regionalen und bundesweiten Bündnissen für Arbeit. Zudem sind die Gewerkschaften zentrale Akteure bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen und prägen auf diese Weise die Konditionen der Erwerbsarbeit im Bereich der Wirtschaft.

Ausgehend von ihrem Selbstverständnis als Interessenvertretung der Arbeitnehmer sind die Aktivitäten der Gewerkschaften auf die Erwerbsarbeit konzentriert und bürgerschaftliches Engagement ressortiert bislang eher in ihrer Peripherie. Bürgerschaftliches Engagement ist in erster Linie eine Ergänzung der klassischen Funktionen der Gewerkschaften und ihrer Interessenvertretung für die Beschäftigten. Dies schließt nicht aus, dass die Gewerkschaften vor allem auf lokaler Ebene durchaus über Elemente verfügen, die dem Dritten Sektor zuzurechnen sind. Dazu gehören die Ortskartelle des Deutschen Gewerkschaftsbundes ebenso wie die Ortsgruppenarbeit in Einzelgewerkschaften oder auch die Aktivitäten in der Jugend-, Senioren- und Arbeitslosenarbeit. Die Jugendbildungsarbeit stellt traditionell einen Bereich dar, der stark von bürgerschaftlichem Engagement geprägt ist, in dem regionale Bezüge hergestellt werden und der auch gegenüber Nichtmitgliedern offen ist. Die Senioren- und die Arbeitslosenarbeit sind Bereiche, die erst im Zusammenhang mit den Veränderungen in der Mitgliederstruktur entstanden sind und die auf die Integration auch der Mitglieder zielen, die über betriebliche Strukturen nicht mehr erreicht werden können. Rund 18 % der Gewerkschaftsmitglieder sind mittlerweile Seniorinnen und Senioren (Wolf 2002). Die Gewerkschaften haben auf das Altern ihrer Mitgliederschaft in ähnlicher Weise reagiert wie die politischen Parteien. Sie haben unterschiedliche Formen der Seniorenarbeit entwickelt, in denen die älteren Mitglieder organisatorisch zusammengefasst sind. Auch mit der Entwicklung der Arbeitslosenarbeit, die ebenfalls stark von Engagement getragen wird, haben die Gewerkschaften auf Veränderungen der Mitgliederstruktur reagiert. Rund 10 % der Gewerkschaftsmitglieder sind Arbeitslose (ebd.). Nachdem sich die Gewerkschaften lange Zeit schwer getan haben, diese Gruppe durch geeignete Angebote und Organisationsstrukturen zu integrieren, hat sich die Zahl der Arbeitslosenprojekte, an denen die Gewerkschaften als Träger oder Kooperationspartner beteiligt sind, im Laufe der letzten 10 Jahre stark ausgeweitet (vgl. auch B2.4.). Sowohl für die Seniorenarbeit als auch für die Arbeitslosenarbeit gilt allerdings, dass ihre Partizipation in wichtigen Gewerkschaftsgremien nur schwach ausgeprägt ist und sie in der Regel nicht mehr als eine beratende Funktion haben. Jugend-, Senioren- und Arbeitslosenarbeit stellen zwar wichtige Ansätze einer zivilgesellschaftlichen Öffnung der Gewerkschaften dar. Sie gehören allerdings bislang nicht zum Kern der gewerkschaftlichen Aktivitäten[12].

Bürgerschaftliches Engagement im Kontext der Gewerkschaften vollzieht sich sowohl innerhalb der Betriebe als auch außerhalb. In einer tabellarischen Übersicht lassen sich folgende Handlungsfelder und Formen unterscheiden:

[12] So verweist der Geschäftsbericht des Vorstandes der Industriegewerkschaft Metall selbstkritisch darauf hin, dass die Jugendarbeit lange Zeit vernachlässigt wurde und dass die betriebliche Jugendarbeit im Rahmen der Betriebspolitik nur unzureichende Unterstützung findet (vgl. IG Metall 1999: 173ff.).

Abbildung 9

Handlungsfelder bürgerschaftlichen Engagements in den Gewerkschaften

Handlungsfelder bürgerschaftlichen Engagements in den Gewerkschaften		
Form	betrieblich	außerbetrieblich
„traditionell“	– 1 – - Betriebs- / Personalräte (nicht freigestellt) - Vertrauensleute - Jugend- und Auszubildendenvertreter - Arbeit in Ausschüssen und Kommissionen	– 3 – - Mitarbeit in Selbstverwaltungsorganen - Beratung, Betreuung, Expertise - Seniorenarbeit - Jugendarbeit
„neu“	– 2 – - Vertretungsformen in der „New Economy“ - Rolle in „corporate citizenship“-Aktivitäten - Engagementförderung durch Arbeitszeitregelungen	– 4 – - Arbeitslosenarbeit - Wohngebietsarbeit - Kulturarbeit - „B-Teams“

(Mit leichten Veränderungen entnommen aus: Wolf 2002: 4).

In den Betrieben sind es vor allem die Tätigkeiten als ehrenamtliche Betriebsräte, als Vertrauensleute und als Jugend- und Auszubildendenvertreter. Um bürgerschaftliches Engagement handelt es sich insofern, als die Beschäftigten nicht unter Fortzahlung ihres Entgelts für diese Tätigkeiten freigestellt sind. Hinzu kommt das bürgerschaftliche Engagement von Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern in besonderen Ausschüssen und Kommissionen, die ihren Ort in den Betrieben haben: Schwerbehindertenvertretungen, Ausländerausschüsse, Frauenausschüsse, Branchenausschüsse sowie betriebliche und bezirkliche Tarifkommissionen.

Zum außerbetrieblichen Engagement gehört das Engagement in den Gewerkschaften selbst, das die Tätigkeiten in leitenden Funktionen ebenso umfasst wie das Engagement in den Ortsgruppen. Hinzu kommen klassische Formen des Engagements in Selbstverwaltungsorganen der Sozialversicherungen, in der Vertreterversammlung der Bundesanstalt für Arbeit, in den Berufsgenossenschaften auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene und in den Berufsbildungsausschüssen der Industrie- und Handelskammern, die aus der Stellung der Gewerkschaften im korporatistischen System resultieren und über eine lange Tradition verfügen. Bereiche für das außerbetriebliche Engagement sind des Weiteren – wie bereits erwähnt – die Jugendarbeit, die Seniorenarbeit und die Angebote für Arbeitslose. Die „traditionellen“ Formen im außerbetrieblichen Engagement sind dadurch gekennzeichnet, dass sie eine Identifizierung mit der Rolle als Arbeitnehmer und Gewerkschaftsmitglied voraussetzen, Arbeitserfahrungen im Fokus der Tätigkeiten haben sowie in die gewerkschaftliche Gremienstruktur eingebunden sind. „Neue“ Formen knüpfen dagegen an Erfahrungen und Interessen an, die nicht selbstverständlich auf diesen Erfahrungshintergrund rekurrieren können und neuere, flexible Formen des Verhältnisses von Organisation und Engagierten ermöglichen.

In den Gewerkschaften selbst liegen nur wenige Zahlen über das tatsächliche Ausmaß des Engagements vor. So waren 1994 zwar 220.245 Personen in Betriebs- und Personalräten tätig, davon waren 165.570 Mitglied einer DGB-Gewerkschaft[13]. Dabei wird aber nicht zwischen haupt- und ehrenamtlichen Funktionen unterschieden. Ähnlich verhält es sich mit den Daten zum Bereich Jugend und Ausbildung. In 30.000 Betrieben gibt es Jugend- und Auszubildendenvertreterinnen und -vertreter, die zumeist ehrenamtlich tätig sind. Allerdings liegen auch hier keine genauen Zahlen vor, die das Verhältnis von beruflich und ehrenamtlich Tätigen aufschlüsseln.

Zu den Vertrauensleuten, die eine Mittlerfunktion zwischen Betriebsrat und Beschäftigten wahrnehmen, liegen nur ausgewählte Daten aus Einzelgewerkschaften vor. So waren in der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie (IGBCE) 23.000 und in der Industriegewerkschaft Metall (IG-Metall) 60.000 Ehrenamtliche als Vertrauensleute aktiv[14].

[13] Informationen aus einem Expertengespräch der Enquete-Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern mehrerer Gewerkschaften am 14. Mai 2001 (vgl. im Anhang Kapitel 4.).

[14] Auch diese Informationen sind dem bereits erwähnten Expertengespräch entnommen.

Ebenso unzureichend ist auch die Datenlage beim außerbetrieblichen Engagement von Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern. Ca. 15.000 Gewerkschaftsmitglieder sind in den Berufsbildungsausschüssen der Industrie- und Handelskammern engagiert. Zum sonstigen außerbetrieblichen Engagement liegen lediglich vereinzelte Zahlen aus Einzelgewerkschaften vor. So geht die IG-Metall davon aus, dass 170.000 ihrer Mitglieder auch außerhalb des Betriebes engagiert sind.

Für diese völlig unzureichende Datenlage zum Engagement im gewerkschaftlichen Kontext lassen sich verschiedene Gründe ausmachen: Die Organisation der Gewerkschaftsarbeit auf Bundes-, Landes-, kommunaler und betrieblicher Ebene erschwert eine systematische Erfassung des Engagements. Hinzu kommt das Problem, dass einige der Tätigkeiten sowohl in beruflicher Funktion als auch ehrenamtlich verrichtet werden und dies zu erheblichen Grenzverwischungen zwischen beruflicher und ehrenamtlicher Tätigkeit beitragen dürfte. In dem Wissensdefizit über Umfang und Strukturen des Engagements spiegelt sich allerdings auch das bisherige Selbstverständnis der Gewerkschaften, ihre Orientierung auf die Erwerbsarbeit und die Position des Engagements an der Peripherie der Organisationen wider. Das Thema bürgerschaftliches Engagement stand bislang nicht im Zentrum der gewerkschaftlichen Diskussionen. Hinzu kommt, dass das Engagement lange Zeit eine Ressource war, auf die die Organisationen problemlos zurückgreifen konnten und die insofern keiner besonderen Behandlung bedurfte. Dies verändert sich allerdings im Zuge von Umbrüchen in der Arbeitswelt und neuen gesellschaftlichen Anforderungen, die für die Gewerkschaften mit Herausforderungen und Reformdruck verbunden sind. Im Zusammenhang mit grundlegenden innerorganisatorischen Umstrukturierungen wie einer umfassenden Organisationsreform beim Deutschen Gewerkschaftsbund sowie im Kontext von Projekten in den Einzelgewerkschaften, die auf die Integration von Mitgliedern zielen, die nicht mehr über betriebliche Strukturen erreichbar sind, zeichnen sich dabei neue Ansätze für eine zivilgesellschaftliche Orientierung ab.

Neue Herausforderungen für die Gewerkschaften angesichts von Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft

Das skizzierte korporatistische „Modell Deutschland“ ist unter erheblichen Druck geraten, so dass Skeptiker bereits das Ende des für Deutschland besonderen historischen Entwicklungspfades sehen. Folgende Problemkomplexe sind dabei besonders relevant: die anhaltende hohe Arbeitslosigkeit, die deutsche Einheit, die Europäisierung und die Globalisierung sowie der wirtschaftliche Strukturwandel und der Weg in die so genannte New Economy. Vor allem die Arbeitslosigkeit und die Wiedervereinigung haben immense Kosten für den Staat und die sozialen Sicherungssysteme erzeugt. Darüber hinaus schränken sie politische Reformspielräume erheblich ein und stellen die Legitimationswirkung einer sozialstaatlich und korporatistisch regulierten Ökonomie in Frage.

Zugleich reduziert sich die steuernde Wirkung von institutionellen Arrangements, wenn etwa Syndrome der Tarifflucht, der Mitgliederverluste beider Tarifparteien und eine Kritik wegen mangelnder Flexibilität und Differenzierung formuliert werden. Verstärkend kommt hinzu, dass sich mit der Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft die ökonomischen Handlungsräume zunehmend aus den Grenzen des Nationalstaates hinaus entwickeln. Damit stoßen sowohl staatliche als auch verbandliche Steuerungsinstrumente auf Grenzen.

Diese Entwicklungen wirken sich in vielfältiger Weise auf die Gewerkschaften aus und sind mit einem erheblichen Druck zur Veränderung von Strategien und Organisationsstrukturen verbunden:

– Die hohe Arbeitslosigkeit und die Betriebsschließungen in Ostdeutschland infolge des Transformationsprozesses sind für die Gewerkschaften mit einem erheblichen *Mitgliederverlust* verbunden. Zwar verfügte der DGB als Dachverband Ende 2000 immer noch über 7,77 Millionen Mitglieder (vgl. Wolf 2002). Allerdings sind die Mitgliederzahlen rückläufig. Zwischen 1992 und 1998 hat sich die Mitgliedschaft in den DGB-Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland um 29 % verringert (vgl. Hielscher 1999: 3). In den neuen Bundesländern ist sie in der Folge von Betriebsschließungen sogar um 53 %, von rund 3,8 Millionen auf unter 1,8 Millionen Mitglieder, gesunken. Neben demografischen Ursachen und der hohen Erwerbslosigkeit spielen bei den Mitgliederverlusten auch noch andere Gründe eine Rolle: So lässt sich ein Trend beobachten, nachdem immer weniger Beschäftigte bereit sind, sich durch eine Mitgliedschaft dauerhaft zu binden. Ähnlich wie den Parteien gelingt es auch den Gewerkschaften nicht, jüngere Mitglieder in ausreichender Zahl zu gewinnen. Nur noch 6,7 % der DGB-Mitglieder zählen heute zur Gewerkschaftsjugend.

– Darüber hinaus verändert sich auch die *Zusammensetzung der Mitgliedschaft,* indem der Anteil der Nicht-Erwerbstätigen, der Arbeitslosen und der Rentnerinnen und Rentner steigt. Weitgehend unbeabsichtigt und unbemerkt hat sich der Deutsche Gewerkschaftsbund mit seinen Mitgliedsorganisationen zu einer der größten deutschen Seniorenorganisationen entwickelt. Hinzu kommt, dass wachsende Gruppen der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft über die betriebliche Organisation nicht mehr erreichbar sind. Dies gilt für Rentner und Arbeitslose ebenso wie für Mitglieder, die außerhalb gewerkschaftlich organisierter Betriebe stehen: Beschäftigte in Kleinbetrieben, Leiharbeiter etc.. Im Bereich der Industriegewerkschaft Metall betrifft dies mittlerweile rund die Hälfte der Mitglieder (vgl. Teichmüller 1998).

  Beide Entwicklungen, Mitgliederverluste und Veränderungen der Mitgliedschaft, haben erhebliche politische und finanzielle Auswirkungen. Sie schwächen das tarif- und arbeitspolitische Potenzial der Gewerkschaften, werfen Fragen der politischen Legitimität auf und sind darüber hinaus durch den sinkenden

Anteil der „Vollbeitragszahler“ mit erheblichen finanziellen Problemen verbunden.

– Eine weitere Herausforderung ergibt sich für die Gewerkschaften aus der anhaltenden *Auseinanderentwicklung der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft und den Strukturen der modernen Arbeitswelt,* die mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel, der Ausweitung des Dienstleistungssektors sowie der Herausbildung neuer Wirtschaftszweige zusammenhängt. Mit der Ausweitung des Dienstleistungssektors verändert sich auch die Zusammensetzung von Berufsgruppen. Der Anteil der Angestellten und Beamten unter den Beschäftigten hat sich zwischen 1950 und 1995 mehr als verdoppelt, während der Anteil der Arbeiter gesunken ist. An diesem Ausbau des Dienstleistungssektors haben die Frauen stark partizipiert. Die einst zentrale Beschäftigtengruppe der männlichen Industriearbeiterschaft, die bislang die traditionelle gewerkschaftliche Mitgliederbasis gestellt hat, verliert dagegen zahlenmäßig an Gewicht. Diese Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur spiegeln sich allerdings nicht bei der Mitgliederstruktur der Gewerkschaften wider, die heute eher der Beschäftigtenstruktur der 1950er Jahre als der der 1990er Jahre entspricht. So waren 1997 60 % der Gewerkschaftsmitglieder Arbeiterinnen und Arbeiter, während der Anteil bei den Angestellten bei 28,5 % liegt (Hielscher 1999).

  Eine Auseinanderentwicklung zwischen der gewerkschaftlichen Mitgliederstruktur und den Strukturen in der Arbeitswelt ergibt sich auch aus der Entstehung neuer Wirtschaftszweige und aus den Veränderungen der Erwerbsarbeit. In den Unternehmen im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien gelingt es den Gewerkschaften nur schwer, Mitglieder zu gewinnen. Vielfach erscheinen die Gewerkschaften hier als “antiquierte" Organisationen, die nur wenig Attraktivität ausüben und kaum Anreize für ein Engagement bieten. Auch die wachsende Zahl privater Kleinbetriebe sowie die Zunahme prekärer und deregulierter Beschäftigungsverhältnisse erschwert den Gewerkschaften die Gewinnung neuer Mitglieder.

– Probleme für die Organisations- und Engagementbereitschaft bei den Gewerkschaften ergeben sich nicht zuletzt aus *veränderten Haltungen und Erwartungen* an Arbeitsabläufe und an Beteiligungsmöglichkeiten insbesondere bei den hoch qualifizierten Beschäftigten. Das Funktionieren der repräsentativen betrieblichen Interessenvertretung beruht im Wesentlichen auf dem Prinzip der Stellvertretung und Delegation. Dieses Prinzip wird durch partizipative Managementkonzepte und durch veränderte Beteiligungsorientierungen der Beschäftigten zunehmend in Frage gestellt. Dies lässt sich gut beobachten bei der Gruppe der qualifizierten Angestellten, die über eine relativ hohe Autonomie in der Gestaltung ihrer Arbeitsvollzüge verfügen und kollektiven Formen der Regulierung von Einkommen, Arbeitszeiten und Arbeitsvollzügen zum Teil ablehnend gegenüber stehen. Gelegentlich treten dabei sogar Konkurrenzbeziehungen zwischen Partizipationsformen, die im Rahmen neuer Produktionskonzepte (mit ihren flachen Hierarchien, Gruppenarbeit etc.) von den Unternehmensleitungen etabliert werden, und den institutionalisierten Formen der Mitbestimmung auf. Die Betriebsräte werden angesichts dieser Entwicklungen verstärkt mit unterschiedlichen Interessenlagen der Beschäftigten konfrontiert. Dies erfordert erhebliche Moderationsleistungen, aber auch neue Kooperationsformen und Austauschprozesse zwischen Beschäftigten mit unterschiedlichen Qualifikationsabschlüssen sowie zwischen relativ autonomen Arbeitsgruppen, Betriebsräten und Gewerkschaften.

– Neue Herausforderungen für die Integration von Mitgliedern und die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement in den Gewerkschaften ergeben sich auch aus umfassenden gesellschaftlichen Veränderungen. Dazu gehören sowohl die Auflösung der klassischen Arbeitnehmermilieus, in denen die Gewerkschaften traditionell stark verankert waren, als auch *Veränderungen beim Engagement,* wie sie unter dem Stichwort eines *Strukturwandels* gefasst werden (vgl. die Kapitel A3.1. und A3.2.). Damit schwinden die Vorstellungen einer kollektiv geprägten Interessenvertretung und einer selbstverständlichen Gewerkschaftsmitgliedschaft vieler Beschäftigter. An die Stelle persönlicher oder milieugeprägter Bindungen treten „institutionelle Mitgliedschaftsmotive“ (Streeck 1987: 393). Die Mitgliedschaft ist nur noch eine „partielle Inklusion“ (Wiesenthal 1987): Man ist nicht mehr „mit Leib und Seele“, sondern nur noch „unter anderem“ Gewerkschaftsmitglied. Die Mitgliedschaft wird weniger unter traditionalen und gemeinschaftsbezogenen als unter rationalen und individualisierten Maßstäben des Nutzens, den man von ihr hat, der politischen Überzeugungen, die man von den Gewerkschaften vertreten sieht, und im Rahmen der Konkurrenz zu Möglichkeiten der Mitgliedschaft und des Engagements in anderen Vereinigungen erfahren. Entsprechend werden die Mitgliedschaft und das Engagement sowohl unter nutzenorientierten („Was habe ich davon?“) und selbstentfaltungsbezogenen („Macht es mir Spaß?“) als auch unter politischen („Stimme ich den Zielen zu“?) und moralischen („Stimmt die Praxis mit dem Programm überein?“) Gesichtspunkten wahrgenommen (Wolf 2002; Wolf/Kohli/Künemund 1994: 153ff.). Damit geht eine Tendenz einher, dass sich die Mitglieder mehr oder weniger als „Kunden“ und die Gewerkschaft als „Dienstleister“ oder auch als „Interessenvertretung“ verstehen. Die Mitgliedschaft ist jederzeit kündbar, wenn sie den eigenen Interessenlagen und Orientierungen nicht mehr entspricht.

Diese grundlegenden Veränderungen in der Arbeitswelt und in der Gesellschaft stellen erhebliche Anforderungen an die Gewerkschaften. Ihre politische Legitimität wird in der Öffentlichkeit zunehmend daran gemessen, welchen Beitrag sie zur Bewältigung zentraler gesellschaftlicher Probleme wie der Arbeitslosigkeit und der Umgestaltung sozialstaatlicher Institutionen leisten. Für die Gewerk-

schaften stellt sich damit in besonderer Weise die Frage nach der Vermittlung von Strukturen und Beteiligungsformen in der Arbeitswelt und in der Bürgergesellschaft. Dabei geht es um die Frage, inwiefern die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in den Gewerkschaften über Themen der Arbeitswelt hinausgehend mit Anforderungen der Bürgergesellschaft verbunden werden kann. Eine zentrale Herausforderung besteht für die Gewerkschaften darin, eine Balance zu finden zwischen ihrer Position als Interessenvertretung und moderner Dienstleistungsorganisation einerseits und gesellschaftlicher Reformkraft und Akteur der Bürgergesellschaft andererseits.

Reformpotenziale und Aufbrüche

Die Gewerkschaften reagieren auf die weitreichenden Veränderungen in Arbeitswelt und Gesellschaft, die ihre Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe im Kern betreffen, seit einigen Jahren mit Projekten und neuen Ansätzen zur Modernisierung der eigenen Organisation (vgl. Alemann/Schmid 1998). Hierdurch sollen Beschäftigte in den neu entstandenen Milieus der „New Economy“ angesprochen, neue Partizipationsangebote angeboten (z.B. via Internet) und neue Dienstleistungen erbracht werden. Auch für eine stärkere Profilierung der Gewerkschaft als Akteurin der Bürgergesellschaft zeichnen sich zumindest Ansätze ab. Im Zusammenhang mit der Organisationsreform des Deutschen Gewerkschaftsbundes soll neben den drei hauptamtlichen Ebenen eine ehrenamtliche Binnenstruktur als vierte Ebene für die Regionen geschaffen werden. Den ehrenamtlichen Kreisvorständen kommt dabei die gewerkschaftliche Interessenvertretung in der Kommunalpolitik zu, sie sollen lokale gewerkschaftliche Aktionen organisieren, aber auch in regionalen und kommunalen Netzwerken mitarbeiten und wohnbereichsbezogene Gewerkschaftsgruppen aufbauen (vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 2001).

In der Industriegewerkschaft Metall wird unter dem Schlüsselbegriff „Beteiligung“ eine umfangreiche Zukunftsdebatte geführt, die die Modernisierung der Organisation begleiten soll. In mehreren Einzelgewerkschaften sind Projekte und Aktivitäten in Gang gesetzt worden, mit denen die Gewerkschaften über die Interessenvertretung der Beschäftigten hinausgehen und eine zivilgesellschaftliche Öffnung ihrer Organisationen ermöglichen. Dazu gehört die Unterstützung des Netzwerkes „Kommunen der Zukunft“ als einer Gemeinschaftsinitiative der Hans Böckler Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, bei der es um die Modernisierung kommunaler Verwaltungen und die Ermöglichung von Bürgerbeteiligung geht. In der IG-Metall haben sich in mehreren Regionen so genannte B-Teams herausgebildet, mit denen ehrenamtliche Gewerkschaftsbeauftragte, in der Regel aus dem Arbeitsleben ausgeschiedene Funktionsträger, die Aufgabe übernommen haben, in Klein-, Mittel- und Handwerksbetrieben gezielt Mitglieder zu werben. Auch im Bereich der Jugendarbeit finden sich vielfältige Ansätze einer Öffnung der Organisation. Dazu gehören sowohl projektbezogene Aktivitäten, die auch Nicht-Mitglieder integrieren als auch internationale Aktivitäten wie das Projekt „Xolelanani“, bei dem junge Gewerkschaftsmitglieder durch ihre Mitarbeit und durch Spendenaktivitäten den Aufbau eines Wohnviertels in Soweto in Südafrika unterstützen. Und nicht zuletzt gehen die Gewerkschaften mit ihrer Beteiligung bei „Runden Tischen“ für mehr Ausbildungsplätze und bei lokalen Bündnissen zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit über ihre eigene Organisation hinaus und beteiligen sich an der Gestaltung der Bürgergesellschaft.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

– Für die Organisationsentwicklung ebenso wie für die Stärkung der Bürgergesellschaft sind Initiativen und *Konzepte zur Qualifizierung,* zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Organisation lebenslangen Lernens notwendig. Dabei geht es nicht nur um die Stärkung des Humankapitals für eine wettbewerbsfähige Qualitätsproduktion, sondern vielmehr soll durch den Aufbau neuer Fähigkeiten des Selbstmanagements eine neue Form der wirtschaftlichen Sicherheit mit den Erfordernissen einer flexiblen Ökonomie in Deckung gebracht werden. Dies zielt darauf, den (Wieder-) Einstieg ins Erwerbsleben und damit soziale Integration besser zu ermöglichen als durch die konventionellen Formen der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Zugleich werden damit Fähigkeiten vermittelt, die für die berufliche Arbeit ebenso wie für das bürgerschaftliche Engagement gleichermaßen wichtig sind.

  Die Etablierung solcher Qualifizierungsprogramme könnte Gegenstand tarifvertraglicher Regelungen sein. Dabei geht es darum, die Art der Maßnahmen und der Programme festzulegen, Kriterien für die Auswahl von Beschäftigten in den Betrieben zu entwickeln und Fragen der finanziellen Kompensation zu klären. Möglichst viele Beschäftigte sollten an solchen breiten Qualifizierungskonzepten partizipieren können, um deren Bedeutung für die Hervorbringung von sozialem Kapital und ihre engagementfördernde Wirkung auszuschöpfen.

– Ein zweites zentrales Thema, das sowohl für die Arbeitswelt als auch für das bürgerschaftliche Engagement gleichermaßen relevant ist, ist die *Arbeitszeit* und die Etablierung neuer *Arbeitszeitmodelle*. Sowohl in betriebsinternen Regelungen als auch in Tarifverhandlungen könnten Regelungen zur Arbeitszeit – noch stärker als bislang – thematisiert werden. So können flexible Arbeitszeitmodelle durchaus sowohl für die Vereinbarkeit der Erwerbsarbeit mit dem Engagement als auch für die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Engagement und Familienleben förderlich sein. Voraussetzung ist allerdings, dass die Arbeitszeitmodelle nicht nur an betrieblichen Notwendigkeiten ausgerichtet sind, sondern den Beschäftigten Möglichkeiten zur Mitsprache und Zeitsouveränität eröffnen.

– Für eine *Öffnung der Gewerkschaften in die Bürgergesellschaft* ist die Beteiligung an lokalen Beschäftigungspakten und die Mitwirkung an Prozessen regionaler und lokaler Entwicklung von zentraler Bedeutung. Betriebsschließungen, Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsförderung, Wirtschaftsentwicklung etc. sind heute zugleich Themen in der Arbeitswelt und Themen in der lokalen Öffentlichkeit und betreffen die Mitglieder der Gewerkschaften sowohl als Akteure in der Arbeitswelt als auch als Akteure in der Bürgergesellschaft. Ansätze, die es in einzelnen Gewerkschaften mit gezielten Projekten zur Engagementförderung (vgl. Büchner 1999) und zur Wohngebietsarbeit (vgl. Richter/Wittenberg/Hielscher 1996) gibt, könnten als Vorbilder für die weitere Entwicklung dienen.

– Um Personen für ein Engagement zu gewinnen, die bislang nicht zu den Kerngruppen gewerkschaftlicher Organisationen gehörten, bedarf es der *Entwicklung neuer Partizipationsformen und Angebote zur Mitarbeit.* Dies können projektförmige Aktivitäten sein, wie sie zum Teil auch bereits in der Jugendarbeit praktiziert werden und mit denen auch die Integration von Nicht-Mitgliedern gelingt. Darüber hinaus ist es notwendig, den Jugendlichen, Senioren und Arbeitslosen, die sich in den entsprechenden Feldern als Gewerkschaftsmitglieder engagieren, *neue Möglichkeiten zur Partizipation und Interessenvertretung in Entscheidungsgremien der Organisation* zu eröffnen. Erste Ansätze dafür zeichnen sich z.B. mit der Schaffung einer „Seniorenquote“ bei der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands ab. Wenn die Gewerkschaften die Gruppe der Senioren als Mitglieder nicht verlieren wollen, dann sind an diesem Punkt noch stärkere Aktivitäten notwendig.

– Bestandteil einer stärkeren zivilgesellschaftlichen Orientierung wäre des Weiteren die *Unterstützung von Ansätzen und Projekten unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements,* mit denen die Unternehmen das bürgerschaftliche Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern. Dies kann von der Unterstützung solcher Projekte durch Betriebsräte und Gewerkschaftsvertreter bis hin zu Kooperationsprojekten reichen, in denen die Unternehmensleitung gemeinsam mit den betrieblichen Personalvertretern und den Beschäftigten Aktivitäten entwickeln. Die Unterstützung solcher Projekte eröffnet den Gewerkschaften weiterhin Möglichkeiten der Mitgestaltung der Rahmenbedingungen (z.B. Einhaltung des Freiwilligkeitsprinzips etc.) solcher Aktivitäten.

6. Bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen

Die Diskussion um bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen, wie sie derzeit in Deutschland geführt wird, ist u.a. durch die Entwicklungen in den USA und in anderen westeuropäischen Ländern wie in Großbritannien und in den Niederlanden angeregt, wo es unter Stichworten wie „Corporate Social Responsibility“ und „Corporate Citizenship“ um eine neue Rolle der Unternehmen in der Gesellschaft geht. Um die Hintergründe dieser Entwicklungen auszuleuchten, werden im Folgenden sowohl die Diskussion und die Praxis von „Corporate Citizenship“ in den USA als auch die Tendenzen in Europa und die Bezugnahme der Europäischen Kommission auf das Thema dargestellt. Auch in Deutschland haben sich Traditionen herausgebildet, bei denen Unternehmen gemeinwesenbezogene Aktivitäten unterstützen. Dazu gehören klassische Formen des Sponsorings ebenso wie das persönliche Engagement eines Unternehmers in einem Familienbetrieb, der einen lokalen Verein unterstützt. Allerdings ist in Deutschland die Debatte um eine neue Rolle von Unternehmen als Akteure der Bürgergesellschaft noch wenig entwickelt und soll mit dem vorliegenden Bericht angeregt und vorangetrieben werden.

6.1. Corporate Social Responsibility und Corporate Citizenship in den USA

Engagementförderung durch Unternehmen

Betrachtet man das Engagement von Unternehmen in den USA in einer historischen Dimension, so werden ausgeprägte Veränderungen sichtbar. Von klassischen philanthropischen Aktivitäten, mit denen Unternehmen das Gemeinwesen unterstützen und die über eine lange Tradition in den USA verfügen, hat sich das unternehmerische bürgerschaftliche Engagement dahingehend entwickelt, dass es gezielt mit Unternehmensinteressen verbunden wird. Die zumeist philanthropisch ausgerichteten Aktivitäten, die in der Regel als Geld- oder Sachspende getätigt wurden, waren nicht oder nur locker mit unternehmerischen Strategien verbunden. Dies verändert sich im Zuge betriebswirtschaftlicher Umstrukturierungsprozesse, nach denen zahlreiche Unternehmen ihre gemeinwohlorientierten Aktivitäten von bedingungslosen und unspezifischen Spendenzahlungen auf „Formen einer unternehmensstrategisch begründeten Engagementförderung“ umgestellt haben (Backhaus-Maul 2001: 10, Janes 2001). Das gemeinwohlorientierte Engagement wird gezielt in Unternehmensstrategien integriert und mit den wirtschaftlichen Tätigkeiten des Unternehmens verbunden.

Der Herausbildung von Programmen unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements in den 1980er Jahren ging ein tiefgreifender ökonomischer Wandel in den USA voraus. Die US-amerikanische Wirtschaft hatte in vielen Bereichen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verloren. Der Niedergang klassischer Wirtschaftszweige hatte eine hohe Arbeitslosigkeit zur Folge. Für den Auf- und Ausbau neuer Unternehmensbereiche fehlten mangels eines qualifizierten Bildungssystems die entsprechenden Personalressourcen und mit der Verarmung von Stadtteilen brachen wichtige lokale Absatzmärkte weg. In diesem Kontext begann in zahlreichen Unternehmen eine Diskussion darüber, welchen Beitrag Unternehmen zur Verbesserung der gesellschaftlichen Lebensbedingungen leisten können.

Corporate Social Responsibility als die übergeordnete Idee

Corporate Social Responsibility (CSR) oder auch Business Social Responsibility (BSR)[15] betonen die weltweite Verantwortung von Unternehmen als Teil der Weltgesellschaft. Mit der Selbstverpflichtung im Sinne von Corporate Social Responsibility formulieren die Unternehmen einen sehr weitgehenden Anspruch, der das wirtschaftliche Handeln von der Gewinnung und Produktion (an den unterschiedlichen Produktionsstandorten) bis zur Konsumtion (Gewährleistung selbst auferlegter Standards gegenüber den Kunden) bestimmt. CSR bezieht sich auf die Bereiche Umwelt und „fairer Handel" sowie die Einhaltung sozialer Standards (insbesondere auch in den Ländern der so genannten Dritten Welt). Das CSR-Konzept beruht auf der Vorstellung einer nachhaltigen sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklung und eines schonenden Umgangs mit Ressourcen, so dass ein faires Miteinander von Ländern des Südens und des Nordens möglich ist und zugleich die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen erhalten bleiben. Zielsetzung ist ein nachhaltiges Wirtschaften.

Corporate Social Responsibility kann als übergeordnete Idee bezeichnet werden. Sie bildet das Dach, dem sich *Corporate Citizenship* und dessen konkrete Ausprägung in Form von *bürgerschaftlichem Engagement* zuordnen lassen. Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen umfasst in den USA vor allem zwei Formen: Spendenzahlungen für Non-Profit-Unternehmen und gemeinnützige Zwecke, die unter dem Begriff „Corporate Giving" gefasst werden, und die Förderung des Engagements der Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, das als „Corporate Volunteerism" bezeichnet wird. „Corporate Giving" und „Corporate Volunteerism" unterscheiden sich in drei Dimensionen: in dem Grad der zivilgesellschaftlichen Involvierung der Unternehmen, in dem Einbezug des Engagements der Beschäftigten und in der Verbindlichkeit der Partnerschaften mit anderen Akteuren (etwa Non-Profit-Organisationen und Kommunalverwaltungen). Mischformen zwischen *Corporate Giving* und *Corporate Volunteering* sind üblich und die drei genannten Dimensionen finden sich in unterschiedlichen Ausprägungen und Mischungen bei den unternehmerischen Aktivitäten.

Während bis Anfang der 1990er Jahre überwiegend Aktivitäten des „Corporate Giving" das Engagement der Unternehmen bestimmten, zeichnet sich seit zehn Jahren ein Trend ab, nach dem die Unternehmen das bürgerschaftliche Engagement ihrer Mitarbeiter anregen und unterstützen. In einer Umfrage im Auftrag der „Points of Light Foundation", einer nationalen Fachorganisation zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen, gaben 1998 81 % der befragten Unternehmen an, das Engagement ihrer Mitarbeiter zu fördern (vgl. Points of Light o.J.). Damit erbringen die Unternehmen einen Beitrag zur Förderung des Gemeinwohls und werden als „corporate citizens" im Gemeinwesen sichtbar. Neben diesen positiven Auswirkungen auf das Unternehmensimage wird das Engagement der Mitarbeiter auch eingesetzt, um Prozesse der Personal- und Organisationsentwicklung zu fördern. Diese Synthese zwischen wirtschaftlichen Interessen und Gemeinwohlorientierung liegt in einem spezifischen Gesellschaftsverständnis begründet, nach dem Unternehmen der Gesellschaft und dem Gemeinwesen etwas von den erzielten Gewinnen zurückgeben („The Art of Giving Back to the Community") (vgl. Mutz 2001a). Bei dieser Leitidee von „Corporate Citizenship" wird die sozialmoralische Verpflichtung zur Übernahme von Verantwortung für das Gemeinwesen mit dem Recht von Unternehmen zur Verfolgung unternehmerischer Interessen und zur Mitgestaltung gesellschaftlicher und sozialer Prozesse verknüpft (vgl. Westebbe/Logan 1995). Unternehmen werden damit auch zu wichtigen Partnern in der Bürgergesellschaft, die mit ihrem Engagement in politische, soziale und kulturelle Prozesse eingreifen. Bürgerschaftliches Engagement wird in den USA als zivilgesellschaftliche Aktivität verstanden, die gleichsam das ethisch-moralische Fundament der Wirtschaftsgesellschaft bildet. Das Engagement ist dabei nicht nur eine Angelegenheit in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität. So zeigte sich auf der Weltkonferenz „Business Social Responsibility" (BSR), die im November 2001 in Seattle stattfand, dass trotz der Ereignisse des 11. September 2001 und der anhaltend rezessiven Wirtschaftssituation von einer Kürzung der Corporate Citizenship-Programme nicht die Rede ist. Im Gegenteil: Die Verknüpfung von Corporate Citizenship mit dem Gedanken der Nachhaltigkeit erfordert kontinuierliche Aktivitäten auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten.

Bereiche und Arten der Engagementförderung

Das bürgerschaftliche Engagement von Unternehmensmitarbeitern ist vor allem im Bildungsbereich angesiedelt. Es folgen der Gesundheits- und Jugendhilfebereich sowie die Handlungsfelder Ökologie und Obdachlosigkeit. Diese Fokussierung der Aktivitäten auf den Bereich Bildung und Erziehung ist in verschiedenen Entwicklungen in den USA begründet. Mängel im öffentlichen Bildungssystem haben zur Folge, dass Schüler mit erheblichen Lese- und Rechtschreibproblemen die Schulen verlassen. Große Wissenslücken bestehen auch beim Zugang zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Von beiden Problemen sind die Unternehmen bei der Mitarbeitergewinnung in direkter Weise betroffen, so dass sie mit ihrem Engagement auch darauf zielen, grundlegende Qualifikationen für ihre potenziellen Mitarbeiter zu vermitteln.

Im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen hat sich in den vergangenen Jahren eine Vielzahl und Vielfalt von Formen herausgebildet. Als Beispiele unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements sind u.a. zu nennen (vgl. zum Folgenden Backhaus-Maul 2001: 14ff.):

---

[15] Business Social Responsibility (BSR) ist auch die Bezeichnung des in den USA ansässigen Weltverbandes von Unternehmen, die in diesem Bereich aktiv sind.

– Einrichtung einer *innerbetrieblichen Informationsstelle für bürgerschaftliches Engagement* („Clearing-House“): Zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lassen Unternehmen die vor Ort verfügbaren Engagementmöglichkeiten erfassen, die dann anschließend in Form einer Datenbank den Mitarbeitern zur Verfügung gestellt werden. Die Mitarbeiter können aus diesem Angebot eine für sie passende Engagementgelegenheit auswählen.

– Durchführung *kurzfristiger und einmaliger Maßnahmen bürgerschaftlichen Engagements („Event“, „Field Trip“, „Days of Service“):* Eintägige Aktivitäten, bei denen sich die Mitarbeiter einer Unternehmensabteilung einen Tag lang in einer Non-Profit-Organisation engagieren, stehen für viele Unternehmen am Beginn ihres Engagements. Solche eintägigen Aktivitäten können einen Einstieg für ein längerfristiges Programm der Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements eines Unternehmens bieten. Wenn es allerdings in einem Unternehmen bei dieser Art der Engagementförderung bleibt und in erster Linie Marketinggesichtspunkte verfolgt werden, hat das Engagement nur einen begrenzten Nutzen.

– *Virtuelles oder „unsichtbares“ Engagement:* Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Unternehmens engagieren sich an ihrem Arbeitsplatz für eine Non-Profit-Organisation, indem sie der Organisation zum Beispiel bei der Erstellung einer Homepage oder bei der Anfertigung von Informationsmaterialien behilflich sind. Dieses Engagement bleibt „unsichtbar“, weil es in der Regel nicht mit einem öffentlichkeitswirksamen Programm des Unternehmens verbunden ist und lediglich einzelne Mitarbeiter engagiert sind.

– *Dienstleistungsangebote:* Unternehmen stellen ausgewählten Non-Profit-Organisationen ihre Expertise, ihre Geschäftsverbindungen sowie ihre professionellen sozialen Netze zur Verfügung, indem die Mitarbeiter von ihren beruflichen Verpflichtungen freigestellt und in den Non-Profit-Organisation tätig werden. Die Mitarbeiter bringen dabei ihre Kenntnisse z.B. aus der Geschäftsführung und dem Management in die Abläufe der jeweiligen Non-Profit-Organisation ein und tragen damit zur Qualifizierung bei. Den Unternehmensmitarbeitern wiederum eröffnet das Engagement in einem bisher unbekannten Bereich Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten, die zu einer Erweiterung ihrer kommunikativen und sozialen Kompetenzen beitragen.

– *Partnerschaften für Einrichtungen oder Programme:* Unternehmen gehen mit ausgewählten Projekten und Einrichtungen mittelfristige Partnerschaften ein. Weit verbreitet sind so genannte Mentoring- und Tutorenprogramme, bei denen Unternehmensmitarbeiter sich in Schulen und Jugendhilfeeinrichtungen engagieren und Jugendliche zum Beispiel in der Berufsfindungsphase unterstützen.

Die Unternehmen verbinden mit der Durchführung von Programmen bürgerschaftlichen Engagements verschiedene Zielsetzungen: So haben zum Beispiel Mentoringprogramme zum Ziel, sich für benachteiligte Jugendliche einzusetzen. Darüber hinaus geht es oft um die Bindung und Integration von Mitarbeitern, die insbesondere nach dem Verkauf oder der Fusionierung mit einem anderen Unternehmen Bedeutung erhalten. Die Aktivitäten für eine Verbesserung der Lebensbedingungen im Gemeinwesen werden mit Personal- und Marketingstrategien verknüpft, zielen auf die Herstellung von Beziehungen zu lokalen politischen Akteuren und sollen einen Beitrag leisten zur Akzeptanz des unternehmerischen Handelns gegenüber Mitarbeitern, Aktionären, Konsumenten und Bürgern.

In zahlreichen Unternehmen werden besondere finanzielle und personelle Ressourcen bereitgestellt, um Aktivitäten im Rahmen des unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements zu organisieren. Dazu werden zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt, um die Entwicklung von Projekten, die Organisation der unternehmensinternen Kommunikation sowie die Präsentation der Engagementprojekte in der Öffentlichkeit durchzuführen. Meist erfolgt das Management der Corporate-Volunteerism-Programme auch in so genannten „Employee-Councils“, in denen die bereits tätigen Unternehmensmitarbeiter selbst Projekte planen und die Aktivitäten des Unternehmens koordinieren. Eine weitere Möglichkeit der Organisation des bürgerschaftlichen Engagements besteht in der Gründung von Stiftungen, in denen ein Teil der Aktivitäten des Unternehmens gebündelt und durchgeführt wird.

Die Bedeutung professioneller Vermittlungsorganisationen

Voraussetzung für ein erfolgreiches unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement sind gelingende Kooperationen zwischen Unternehmen und Non-Profit-Organisationen. Um die Kooperation zwischen Wirtschaftsunternehmen und Non-Profit-Organisationen oder auch öffentlicher Einrichtungen wie Schulen zu organisieren, sind vor Ort zahlreiche professionell arbeitende Vermittlungsorganisationen tätig (vgl. Schout 2002). Organisationen wie „Chicago Cares“ oder „Greater DC Cares“ entwickeln in Absprache mit Unternehmen und Organisationen Projekte bürgerschaftlichen Engagements, koordinieren die Durchführung und evaluieren anschließend Verlauf und Ergebnis. Andere Agenturen, wie z.B. „Power Skills“ in Chicago schulen Mitarbeiterinnen nach solchen Events oder übernehmen so genannte Programme des ethischen Wirtschaftens. Diese Dienstleistungen werden in der Regel privatwirtschaftlich erbracht und von den Unternehmen entsprechend bezahlt. Die Durchführung einer eintägigen Aktion kostet die Unternehmen je nach Aufwand und Teilnehmerumfang zwischen 100 und 2000 Dollar pro Teilnehmer. Einige Organisationen erhalten zusätzliche Stiftungsgelder und private Spenden.

Vermittlungsaktivitäten sind auch notwendig, wenn Unternehmen Empfänger für Spenden suchen. Als dritter Arbeitsbereich kommt hinzu, dass regelmäßige Engagementangebote für Einzelpersonen und Gruppen entwickelt und

angeboten werden, die sich vorwiegend an Berufstätige richten und deshalb zumeist am Abend oder an den Wochenenden getätigt werden.

Der lokalen Infrastruktur zur Engagementförderung korrespondiert ein entwickeltes Netz von Vermittlungsorganisationen, Professionsvereinigungen und Clubs auf nationaler Ebene. Fachorganisationen wie die „Points of Light Foundation“, die „Corporation for National Service“, „City cares“ und „United Way“ erbringen Beratungsleistungen für Unternehmen und Non-Profit-Organisationen in allen Fragen bürgerschaftlichen Engagements, regen mit Tagungen und Veröffentlichungen Untersuchungen an und führen Forschungsarbeiten und empirische Erhebungen durch. Dabei werden diese nationalen Fachorganisationen durch öffentliche Fördermittel unterstützt.

Die Perspektive der Gewerkschaften

Grundsätzlich begrüßen die Gewerkschaften in den USA das bürgerschaftliche Engagement der Unternehmen, das über die wirtschaftliche Tätigkeit und ein reines Gewinnstreben hinausgeht. Vereinzelt gibt es auch gemeinsame Aktivitäten von Unternehmen und Gewerkschaften, die das bürgerschaftliche Engagement der Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeiter unterstützen. In Gesprächen mit Gewerkschaftsvertretern werden aber auch die Probleme erkennbar, die sich aus ihrer Sicht aus der Umsetzung von Konzepten des „Corporate Giving“ und „Corporate Volunteering“ ergeben. So werden die Spendenaktivitäten kritisch betrachtet, wenn damit Forderungen der Unternehmen nach Steuererleichterungen einhergehen, so dass die finanziellen Mittel für öffentliche Aufgaben eingeschränkt werden.

Aus der Sicht der Gewerkschaften ist „Corporate Volunteering“ stark auf Beschäftigte im Bereich des mittleren Managements ausgerichtet. Positiv daran ist, dass damit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit leitenden Aufgaben darauf hingewiesen werden, dass sie über ihre Arbeitnehmertätigkeit hinaus auch Verantwortung für das Gemeinwesen tragen. Als äußerst problematisch werten Gewerkschaftsvertreter aber den Druck, der durch die Anforderung zum „Corporate Volunteering“ auf die Mitarbeiter ausgeübt wird. In einem Teil der Unternehmen zeichnet sich eine Tendenz ab, nach der „Corporate Volunteering“ als obligatorische Anforderung von der Unternehmensführung an die Mitarbeiter herangetragen wird. Nicht selten geht dies mit der Erwartung einher, dass das Engagement zusätzlich zur Arbeitszeit in der Freizeit erfolgen soll. Derartige Tendenzen werden von den Gewerkschaftsvertretern kritisiert, da damit die Arbeitnehmer zusätzlich belastet würden. Wenn „Corporate Volunteering“ zur Voraussetzung für den beruflichen Aufstieg wird, dann geht darüber hinaus die Freiwilligkeit des Engagements verloren. Aus der Sicht der Gewerkschaften muss das bürgerschaftliche Engagement im Kontext von Unternehmen unbedingt freiwillig bleiben.

Reichweite und Grenzen unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements in den USA

Das bürgerschaftliche Engagement von Unternehmen in den USA erfolgt vor dem Hintergrund eines nur wenig ausgebauten, residualen Sozialstaates, der zu einer umfassenden sozialen Sicherung nicht in der Lage ist (vgl. Backhaus-Maul 2001). Die soziale Sicherung ist weitgehend in die Verantwortung des Einzelnen gelegt. Das bürgerschaftliche Engagement von Unternehmen kann insofern dazu beitragen, auf lokaler Ebene und überregional gesellschaftliche Solidaritätsstrukturen zu unterstützen. Für viele Non-Profit-Organisationen gilt, dass sie – mangels öffentlicher Förderung – existenziell angewiesen sind auf die Spenden und das Engagement der Unternehmen. Das bürgerschaftliche Engagement trägt damit zur Schaffung und Aufrechterhaltung von Strukturen sozialer Problembearbeitung bei. Allerdings werden bei einem Blick auf die Praxis der Engagementförderung auch deren Grenzen sichtbar. Da die Engagementprogramme eng mit Unternehmensinteressen verbunden sind, ist das thematische Spektrum der Aktivitäten begrenzt. Soziale Probleme und Aufgaben, für die sich Unternehmen nicht interessieren, bleiben unberücksichtigt und erhalten keine Fördermittel. Hinzu kommt, dass das unternehmerische bürgerschaftliche Engagement keine dauerhafte und verlässliche Förderung gewährleisten kann. Je nach Unternehmensstrategie wechseln die Unternehmen ihre Schwerpunkte bei den Engagementprogrammen, so dass keine kontinuierliche Arbeit möglich ist. Diese Tendenz zeigt sich besonders ausgeprägt bei den Unternehmen im Bereich der „New Economy“, die bei ihren Aktivitäten zum „Corporate Volunteerism“ spontaner und unberechenbarer handeln als Unternehmen in klassischen Wirtschaftsbereichen.

Auch wenn die von den Unternehmen bereitgestellten Ressourcen (Geld, Sachmittel, Expertise etc.) für die Durchführung von Aktivitäten im Gemeinwesen und für die Bearbeitung sozialer Probleme in Non-Profit-Organisationen wichtig sind, ist das unternehmerische bürgerschaftliche Engagement keine umfassende soziale Absicherung und kann ein staatlich getragenes soziales Sicherungssystem nicht ersetzen. Die Vorteile und Stärken bürgerschaftlichen Engagements bestehen vielmehr in den dabei aufgebauten Kooperationsstrukturen zwischen Wirtschaft und Drittem Sektor, in der Aufhebung althergebrachter Trennungen und den neuen Erfahrungen des Austauschs, die zugleich die Grundlage für die Hervorbringung sozialen Kapitals und neuer Solidaritätsstrukturen im Gemeinwesen sind.

Zwar lassen sich die Ansätze von „Corporate Citizenship“ in den USA auf Grund der unterschiedlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen nicht einfach auf Deutschland übertragen. Sie enthalten dennoch wertvolle Anregungen für eine Ausweitung des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen auch in Deutschland. Damit werden Diskussionen um die Rolle von Unternehmen in einer Bürgergesellschaft und um das Verhältnis von wirtschaftlicher Orientierung und sozialer Verantwortung angeregt und ins Zentrum öffentlicher Debatten gerückt. Die entfaltete Infrastruktur zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen in den USA zeigt, dass professionelle Strukturen notwendig sind, um Engagement zu fördern. Darüber hinaus macht die Arbeit der nationalen Dachorganisationen wie z.B. „Corporation of National Service“, die durch

öffentliche Gelder mitfinanziert werden, deutlich, dass es auch staatlicher Unterstützung für den Aufbau einer Infrastruktur für unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement bedarf. Und nicht zuletzt enthalten die Projekte und Engagementformen vielfältige Anregungen, um Bürgerinnen und Bürgern auch in Deutschland neue Zugänge zum Engagement zu eröffnen und Prozesse sozialen Lernens zu ermöglichen.

6.2. Corporate Citizenship in Europa

Im Vergleich zu den USA haben sich neue Formen bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen, wie sie unter dem Stichwort „Corporate Citizenship" gefasst werden, in Europa erst relativ spät und in unterschiedlichen nationalen Ausprägungen entwickelt (vgl. Gribben/Wilson u.a. 2001). Eine Vorreiterrolle hatte insbesondere *Großbritannien.* Dort hat bereits Anfang der 1990er Jahre das Königshaus seine Reputation genutzt, um Vorstände großer britischer und internationaler Unternehmen im „Prince-of-Wales-Business-Leader's Forum" zu einer gemeinsamen Initiative in Sachen unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement zu bewegen. Durch Publikationen und Tagungen sind die Leitideen verbreitet und auf relevante Anwendungsfelder bezogen worden (z.B. die Rolle der Wirtschaft in der Entwicklungspolitik, bei Aus- und Weiterbildung etc.). Charakteristisch für die Publikationen ist die praxisorientierte Aufbereitung auch eigener empirischer Forschungsergebnisse durch eine Vielzahl konkreter Beispiele. Die Herstellung einer interessierten Öffentlichkeit schafft Anreize für Unternehmen, sich zu engagieren und dabei vor allem auch Allianzen mit anderen Non-Profit-Gruppen einzugehen. Inzwischen hat sich in Großbritannien eine Vielzahl von Initiativen und privaten Forschungseinrichtungen auf die Thematik spezialisiert und bildet Bindeglieder zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Zu nennen ist insbesondere „Business in the Community", dessen Netzwerkarbeit an der Schnittstelle von Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen von Großbritannien ausgehend bereits auch andere europäische Länder umspannt (vgl. Halley 1999).

Auch in den *Niederlanden* ist die Entwicklung bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen weit gediehen. Bedingt durch die Wirtschafts- und Sozialstaatskrise setzten bereits in den 1980er Jahren in den Niederlanden Überlegungen für eine neue Balance zwischen Staat, Markt und Gesellschaft ein (vgl. Kinds/Münz 2002). Im Zuge einer Sozialstaatsreform verliert der Staat als primärer Erbringer sozialer Leistungen an Bedeutung, und der Dritte Sektor und die Wirtschaft übernehmen mehr Verantwortung. Dies findet seinen Ausdruck in einer politischen Dezentralisierung, mit der die Entscheidungsbefugnisse der Kommunen erweitert werden und auf kommunaler Ebene eine Vielzahl von Vereinen und freien Trägern entsteht. Eine solche grundlegende Umsteuerung wurde ermöglicht durch das so genannte niederländische Poldermodell: Dies steht für konsensorientierte komplexe Konsultations- und Abstimmungsprozesse der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure, die durchaus unterschiedliche Interessen verfolgen, und ist eingebettet in eine Kultur der Konsultation und Kompromissfindung. Auch wenn der Staat dabei als Steuerungsinstanz an Bedeutung verliert, nimmt er nach wie vor eine aktive Rolle ein. Seit mehr als 20 Jahren entwickelt die niederländische Regierung Aktivitäten zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements und legt dabei den Schwerpunkt auf die Schaffung unterstützender Rahmenbedingungen, deren „Herstellung" als eine wichtige öffentliche Aufgabe gesehen wird. Hinzu kommt die eigenständige Förderpolitik von Kommunen und Provinzen, mit der das Engagement der Bürgerinnen und Bürger gestützt wird.

Seit Mitte der 1990er Jahre lassen sich Tendenzen für eine neue Standortpolitik der Unternehmen beobachten, bei der die Berücksichtigung von Gemeinwohlanliegen und die Bedeutung sozialen Kapitals in die Unternehmensaktivitäten integriert werden. Dabei spielt die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements der Unternehmensmitarbeiter eine besondere Rolle. Zahlreiche Unternehmen haben Initiativen und Projekte wie Mentoringprogramme, Teamentwicklungsprojekte, Kooperationsprojekte mit gemeinnützigen Organisationen oder auch betriebseigene Freiwilligenagenturen gegründet, um das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu ermöglichen und zu fördern. Auch bei diesen Aktivitäten übernimmt der Staat eine aktive Rolle. Auf Anfrage des Wirtschaftsministeriums hat der „Sozialwirtschaftliche Rat der Niederlande" (SER), der sich aus Vertretern von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden sowie aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt und die Regierung in sozialökonomischen Fragen berät, im Dezember 2000 Empfehlungen für ein am Gemeinwohl orientiertes Unternehmertum vorgelegt, an dessen Umsetzung derzeit gearbeitet wird. Die Regierung hat eine Reihe von Förderinitiativen zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen entwickelt, um insbesondere trisektorale Partnerschaften zwischen Staat, Wirtschaft und Drittem Sektor zu stärken. Dazu gehört auch die Unterstützung von Netzwerk- und Mittlerorganisationen, die das Engagement von Unternehmen durch die Vermittlung zwischen den verschiedenen Akteuren und durch die Entwicklung von Projekten begleiten.

Einen weiteren wichtigen Schritt für die Etablierung des Themas Unternehmen und bürgerschaftliches Engagement bedeutete die Gründung des *Copenhagen Centre* durch die dänische Regierung unter Federführung des Sozialministeriums. Das Copenhagen Centre ist mittlerweile zu einem wichtigen Knotenpunkt und Multiplikator der europäischen Diskussion geworden. Die Tagungen und Publikationen des Copenhagen Centre befassen sich u.a. mit Fragen wie etwa dem möglichen Beitrag unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Der Erfolg des Copenhagen Centre lässt sich auch daran ablesen, dass sich mittlerweile noch andere europäische Länder dort engagiert haben und gemeinsam Einfluss auf die europäische Politik nehmen.

Sensibilisiert durch grenzüberschreitende Zusammenschlüsse wächst mittlerweile auch das Engagement französischer Unternehmen, die sich insbesondere den Abbau der Arbeitslosigkeit und die Weiterqualifikation von Arbeitslosen zur Aufgabe gemacht haben. Die rechtlichen Rahmenbedingungen in *Frankreich* erlauben dabei auch fließende Übergänge zwischen im engeren Sinne erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten einerseits und unternehmerischem bürgerschaftlichen Engagement ohne Gewinnabsicht andererseits. Dies entspricht vor allem auch den Notwendigkeiten jener Initiativen, die auf Beschäftigungsförderung abzielen.

Deutsche Unternehmen und Institutionen sind an der einschlägigen Diskussion im Kontext der Europäischen Union kaum beteiligt. Zwar verfügen deutsche Unternehmen durchaus über Traditionen gemeinwesenbezogenen Engagements und der Unterstützung von Vereinen. Von den europäischen Partnern wird Deutschland allerdings noch immer weitgehend als „weißer Fleck auf der Landkarte“ empfunden, weil deutsche Unternehmen im internationalen Kontext kaum präsent sind und sich an der Debatte kaum beteiligen. Diese Zurückhaltung deutscher Unternehmen ist umso erstaunlicher, als hier auf der Ebene der europäischen Diskussionen auch wichtige Entscheidungen vorbereitet werden, wie etwa die Implementierung entsprechender Kriterien in Förderrichtlinien, Forschungsförderprogramme und Kapitalmarktrichtlinien. Eine Intensivierung der deutschen Beteiligung an den europäischen Diskussionen sollte unbedingt erfolgen und mit einem entsprechenden institutionellen Rahmen ausgestattet werden.

Auch von Seiten der *Europäischen Kommission* wird das Thema unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement unter dem Stichwort „Corporate Social Responsibility“ (CSR) aufgegriffen und unterstützt. Das von der Kommission herausgegebene so genannte „Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“, das im Juli 2001 der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, soll die Debatte um die soziale Verantwortung von Unternehmen im europäischen Kontext voranbringen (Europäische Kommission 2001b). Darin werden die Unternehmen – nach dem Muster einer freiwilligen Selbstverpflichtung – aufgefordert, über die gesetzlichen und vertraglichen Regelungen hinausgehend Sozial- und Umweltstandards sowohl innerhalb des Betriebes als auch außerhalb des Unternehmens einzuhalten und auszuweiten. Obwohl die primäre Aufgabe der Unternehmen darin bestehe, Gewinne zu erzielen, könnten sie gleichzeitig einen Beitrag zur Erreichung sozialer und ökologischer Ziele leisten und damit die Rahmenbedingungen für ihre wirtschaftliche Betätigung verbessern – so die Einschätzung in dem „Grünbuch“. Soziale Verantwortung müsste in die Unternehmensstrategien und Leitbilder sowie in die Managementinstrumente Eingang finden. Bei internationalen Wirtschaftstätigkeiten sollten die Unternehmen auf die Einhaltung der Menschenrechte und die Beachtung des globalen Umweltschutzes hinwirken. Ansprechpartner für CSR-Aktivitäten sind dabei neben den Unternehmen auch politische Akteure, die Sozialpartner und Vertreter von Non-Profit-Organisationen.

Europäische Unternehmen haben sich in dem Netzwerk *„Corporate Social Responsibility Europe“ (CSR Europe)* zusammengeschlossen, um Aktivitäten europaweit zu koordinieren. CSR Europe versteht sich als Plattform für die Information und den Austausch seiner Mitglieder und wird von der Europäischen Kommission politisch und finanziell unterstützt. Zu einem Drittel finanziert sich das Netzwerk aus EU-Mitteln und zu zwei Dritteln aus Beiträgen der beteiligten Unternehmen. Auch in diesem Zusammenschluss sind deutsche Unternehmen kaum vertreten.

Die genannten Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass Vermittlungsinstitutionen zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik für die Förderung unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements eine Schlüsselrolle zukommt. Im europäischen Vergleich besteht für die deutsche Diskussion auch in inhaltlicher Hinsicht durchaus noch Nachholbedarf. Die Schaffung einer institutionalisierten Diskussionsplattform, die sowohl „best practice“ zu sammeln, als auch wissenschaftlich zu evaluieren und einen praxisbezogenen Austausch zu initiieren vermag, ist eine wichtige Voraussetzung, um die Diskussion voranzubringen. Ziel müsste es dabei sein, im Gegensatz zu reinen Unternehmensnetzwerken auch Gewerkschaften sowie Partnerorganisationen aus dem Dritten Sektor in die Vermittlungsarbeit mit einzubeziehen und für die Chancen bereichsübergreifender Projekte („new social partnerships“) in den je verschiedenen Handlungsfeldern zu werben. Dies schliesst die Durchführung von Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen ein, um Multiplikatoren bereichsübergreifenden bürgerschaftlichen Engagements sowohl in der Wirtschaft wie auch bei potenziellen Partnern zu schulen und so die Potenziale für neue Formen der Kooperation bei allen Beteiligten zu erhöhen.

6.3. Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in Deutschland

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Zur Debatte um unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in Deutschland

Angeregt durch die entfaltete Praxis von „Corporate Citizenship“ und „Corporate Volunteering“ in den USA und in europäischen Ländern wie Großbritannien und den Niederlanden entwickelt sich – noch zögerlich – auch in Deutschland eine Debatte um die Rolle von Unternehmen in der Bürgergesellschaft und den Stellenwert unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements[16]. Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement ist mittlerweile Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen; Wirtschaftsunternehmen und politische Akteure greifen die Debatte auf und veranstalten Tagungen zum Thema; in bundesweit aktiven Netzwerken wie dem öffentlich geförderten „Unternehmen: Partner der Jugend“ (vgl. Damm/Lang 2000, 2001) und der „Initiative für Beschäftigung“

[16] Vgl. Antes 2000, Heuberger 2001, Janning/Bartjes 1999, Janowicz/Klement/Mutz 2001, Mutz 2000, Ramthun 2000, Schöffmann 2001, Seitz 2002, Strachwitz 1995.

(vgl. Meister 2002) entstehen neue Kooperationen zwischen Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen, aber auch staatlichen Institutionen wie Schulen. Und nicht zuletzt sind in den Unternehmen zahlreiche Projekte und Maßnahmen zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter begonnen worden.

Diese Aufzählung sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Diskussion um eine neue Rolle der Unternehmen und die Übernahme von sozialer Verantwortung für das Gemeinwesen in Deutschland noch am Anfang steht (vgl. Mutz 2001a). So verfügen die Unternehmen zwar mittlerweile über eine etablierte Praxis des Sponsorings, mit dem Projekte und Organisationen aus den Bereichen Soziales, Kultur oder Sport unterstützt werden. Vor Ort finden sich auch zahlreiche Beispiele, mit denen vor allem kleine und mittelständische Unternehmen Aktivitäten im Gemeinwesen und gemeinnützige Organisationen durch Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen unterstützen. Diese Aktivitäten sind aber in der Regel nicht in eine Gesamtstrategie des Unternehmens eingebettet, bei der das Engagement in einen systematischen Zusammenhang zu den wirtschaftlichen Aktivitäten gebracht wird. Insbesondere eigentümer- und familiengeführte Unternehmen verfügen zwar über Traditionen der Übernahme sozialer Verantwortung für das Gemeinwesen. Diese Aktivitäten sind bislang in Deutschland allerdings noch nicht Thema eines breiten öffentlichen Diskurses, bei dem es um die Rolle von Unternehmen in der Bürgergesellschaft geht.

Erschwerend kommt ein kultureller Wandel in den Unternehmen hinzu, der sowohl durch den gestiegenen Wettbewerbsdruck infolge der Globalisierung und der Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien als auch durch einen Generationenwechsel gerade in den kleinen und mittleren Unternehmen befördert wird. Traditionelle Formen unternehmerischen Engagements wie etwa ein zum Teil seit Jahrzehnten praktiziertes Sponsoring für kommunale sportliche, soziale oder gesellige Aktivitäten geraten angesichts knapper Kassen und gestiegenen Wettbewerbsdrucks in Legitimitätsnot. Der Generationenwechsel in kleinen und mittelständischen Unternehmen geht zum Teil damit einher, dass der klassische Typus eines Unternehmers, der aus Verbundenheit mit der Region lokale Aktivitäten unterstützt oder gar selbst in zahlreichen Vereinen federführend engagiert ist, auf dem Rückzug ist. Sein Nachfolger hat häufig einen bescheideneren Anspruch und eine eingeschränktere Engagementbereitschaft. Bedingt auch durch die zunehmende Wettbewerbskonkurrenz ist er durchgängiger an den Imperativen des ökonomischen Systems orientiert als seine Vorgänger.

Bislang liegen keine umfassenden und repräsentativen Befragungen von Unternehmen vor, so dass sich eine Bestandsaufnahme auf die Darstellung vorhandener Aktivitäten beschränken muss. Bei einer Bestandsaufnahme sind sowohl die seit längerem bestehenden, etablierten Formen des Engagements von Unternehmen als auch die neueren Formen, die sich in den letzten Jahren herausgebildet haben oder ausgebaut wurden, zu berücksichtigen.

Klassische Formen des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen

Neben den bereits erwähnten Sponsoringaktivitäten, mit denen Unternehmen Geld oder auch Sachmittel für gemeinnützige Zwecke bereitstellen und den vielfältigen Formen von Unterstützung, mit denen insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen lokale Vereine und soziale Einrichtungen fördern, liegen klassische Formen bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen in Deutschland in der Übernahme von Aufgaben der Ausbildung im Kontext der unternehmerischen Selbstverwaltung. Unternehmensvertreter, in der Regel die Ausbildungsleiter, werden – auf der gesetzlichen Basis des Berufsbildungsgesetzes – von den Unternehmen freigestellt, um Aufgaben im Bereich der Organisation der Ausbildung (Entwicklung von Curricula) und bei der Abnahme von Prüfungen zu übernehmen. Diese Praxis basiert auf dem Gedanken, dass der Staat nicht allein verantwortlich für die Ausbildung der Beschäftigten ist, sondern den berufsständischen Organisationen das Recht zugesteht, die Ausbildung und die Prüfung der Auszubildenden selbst zu organisieren. Auch wenn diese Praxis seit langem etabliert ist, liegen Daten zum Umfang der Aktivitäten nur über ausgewählte Bereiche vor. Nach Informationen des Deutschen Industrie- und Handelskammertages sind in ihren Mitgliedsorganisationen 142.000 Unternehmensvertreter als Mitglieder der Prüfungsausschüsse im Bereich der Berufsbildung und der beruflichen Weiterbildung engagiert. In den Äußerungen einzelner Verbandsvertreter finden sich Hinweise, dass es zunehmend schwieriger wird, die Praxis der bezahlten Freistellung von Unternehmensmitarbeitern für die Selbstverwaltungs- und Ausbildungsaufgaben aufrecht zu erhalten (vgl. Rosenbauer 2001). Angesichts knapper Personalressourcen und neuer Managementstrategien gerät diese Form der Bereitstellung bürgerschaftlichen Engagements in den Unternehmen unter Legitimationsdruck.

Als klassische Formen unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements, die auf eine lange Tradition zurückblicken, können auch die Zeugnisse bürgerlich-unternehmerischen Mäzenatentums in Form von Stiftungen gelten, mit denen Unternehmer Mittel für gemeinnützige Zwecke bereitstellen (vgl. dazu das Kapitel B1.I.4.2. zu Stiftungen).

Für einen großen Teil dieser tradierten und bereits seit Jahrzehnten praktizierten Formen bürgerschaftlichen Engagements gilt, dass sie sich – mit Ausnahme der Sponsoringaktivitäten – weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit vollzogen haben. Dabei geriet auch ihre gesellschaftliche Bedeutung aus dem Blick. Für die öffentlichkeitswirksamen Sponsoringaktivitäten gilt, dass sie in erster Linie unter Werbegesichtspunkten getätigt und nicht mit der gesellschaftlichen Rolle von Unternehmen verbunden wurden. Dies verändert sich mit der neuen Debatte um die Rolle von Unternehmen in der Bürgergesellschaft und die Bedeutung ihres Engagements. Damit rücken auch die tradierten und etablierten Formen des Engagements ins Licht der Öffentlichkeit, und es zeichnen sich erste Tendenzen für eine neue Unternehmenskultur

ab, in der unternehmerische Zielsetzungen mit einem Engagement des Unternehmens im Gemeinwesen verbunden werden.

Neue Formen des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen

In den letzten Jahren sind zahlreiche Projekte und Initiativen innerhalb von großen, aber auch von kleinen und mittelständischen Unternehmen in Gang gesetzt worden, mit denen die Unternehmen Ressourcen (Geld, Sachmittel, Personal) für Aktivitäten und Organisationen im lokalen Gemeinwesen bereitgestellt haben. Dabei reagieren Unternehmen auch auf die soziale und wirtschaftliche Situation und deren Auswirkungen auf die regionale und lokale Entwicklung. So haben sich angesichts einer hohen Jugendarbeitslosigkeit und den Problemen von Jugendlichen bei der Ausbildungsplatzsuche zahlreiche regionale Netzwerke gegründet, an denen auch Unternehmen als Akteure beteiligt sind und die an einer Lösung des Problems in der jeweiligen Region arbeiten. Insbesondere für weltweit tätige Unternehmen wird spürbar, dass für wirtschaftlichen Erfolg auch funktionierende Gemeinwesen und „gute“ Mitarbeiter notwendig sind. Zumindest ein Teil der „global players“ hat erkannt, dass sich der Wert eines Unternehmens nicht nur am „shareholder value“ festmacht, sondern dass zunehmend auch der „stakeholder value“ (wieder) an Bedeutung gewinnt.

Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen stellt einen „Ressourcentransfer“ zwischen Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen dar (vgl. Lang 2000: 13). Dabei lassen sich insbesondere vier Ressourcen unterscheiden: Geld, Sachmittel, Wissen und Zeit. Die Ressource *Zeit* wird bereitgestellt, wenn Unternehmen ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei deren bürgerschaftlichem Engagement während der Arbeitszeit als auch in der Freizeit unterstützen. Neben den gesetzlichen und tarifvertraglich geregelten Formen der Freistellung haben zahlreiche Unternehmen von sich aus zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um die Zeitspenden der Mitarbeiter zu unterstützen. Dies ist der Fall, wenn Unternehmen ihre Mitarbeiter für einen Teil der Arbeitszeit freistellen, damit sie z.B. ihrer Vorstandstätigkeit in einem Verband oder Verein nachkommen können. Andere Unternehmen stellen ihren Mitarbeitern ein festes Zeitkontingent von zwei Stunden pro Woche oder zehn Stunden pro Monat für ein bürgerschaftliches Engagement zur Verfügung. Eine andere Form der Zeitspende bringen Unternehmerinnen und Unternehmer ein, wenn sie ihre eigene Zeit für die Unterstützung eines Projektes oder einer gemeinnützigen Organisation zur Verfügung stellen. Diese Praxis ist insbesondere in kleinen und mittelständischen Unternehmen verbreitet, die in besonderer Weise in das lokale Gemeinwesen eingebunden und auf gute Kontakte angewiesen sind.

Auch wenn Geld- und Sachspenden bislang überwiegen, lässt sich auch für Deutschland ein eindeutiger Trend beobachten, bei dem die Unternehmen das Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und deren Bereitstellung von Zeit unterstützen. Bei der Herausbildung neuer Formen unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements lässt sich dabei eine Tendenz erkennen, die Parallelitäten zum Strukturwandel des Engagements aufweist: der Übergang von langfristig-verbindlichen Bindungen an bestimmte Institutionen und Rollen zu fließenderen, projektbezogeneren und „nutzenorientierteren“ Formen. Ebenso wie engagierte Bürgerinnen und Bürger sind auch Unternehmen heute weniger bereit, sich in langfristige Verpflichtungen zu begeben, sondern behalten sich die Souveränität vor, jeweils ad hoc über das Eingehen oder die Fortsetzung einer übernommenen Verpflichtung zu entscheiden. Durch die Kombination verschiedener Ressourcen entstehen dabei neue Formen des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen, die langsam, aber doch zunehmend Verbreitung finden[17]:

– *Unternehmensleistungen/Infrastruktur/Logistik*

  Unternehmen unterstützen dabei das bürgerschaftliche Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, indem diese während oder nach der Arbeitszeit Ressourcen und Infrastruktur des Unternehmens in Anspruch nehmen können. Dies reicht von der Benutzung des Kopierers bis hin zur Bereitstellung firmeneigener Wagen, damit die Mitarbeiter z.B. einen Transport von Kleidung und Medikamenten in ein Katastrophengebiet durchführen können. Diese Variante der Unterstützung des Engagements der Unternehmensmitarbeiter wird von einem kleinen Teil der Unternehmen bereits seit langem praktiziert. Eine neue Entwicklung zeichnet sich durch die Integration derartiger Aktivitäten in unternehmerische Strategien und in einer offensiven Präsentation dieses Engagements in der Öffentlichkeit ab.

– *Mitarbeit in Vorständen/Fördervereinen/Bürgerstiftungen*

  Unternehmen unterstützen das Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wenn diese als Vorstandsmitglied in einem Verein oder vergleichbaren Positionen tätig sind. Die Unterstützung kann durch eine zeitweise Freistellung während der Arbeitszeit oder auch durch die Bereitstellung unternehmenseigener Ressourcen erfolgen. Auch bei dieser Variante gilt, dass sie von Unternehmen schon seit langem praktiziert wird, dass sie aber zunehmend und gezielt in Unternehmensstrategien eingebunden wird.

– *Ein-Tages-Aktivitäten*

  So genannte Ein-Tages-Aktivitäten bedeuten, dass sich Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, häufig die Mitglieder einer Abteilung, für einen Tag gemeinsam bürgerschaftlich engagieren. Dies kann die Renovierung eines Kinderspielplatzes, die Pflanzung neuer Bäume in einem Naturschutzgebiet oder die Renaturierung eines Moorgebietes in einer eintägigen Aktion sein. Die zeitliche Begrenztheit und der

---

[17] Zahlreiche Beispiele finden sich in Antes 2000, Damm/Lang 2001, Gribben/Wilson u.a. 2001, Mutz 2001a, Mutz/Korfmacher/Arnold 2002, Schöffmann 2001 und Schöffmann/Schäfer 2001.

projektförmige Charakter tragen dazu bei, dass diese Form immer mehr erprobt wird. Das Unternehmen organisiert die Aktion, stellt das Material und die Verpflegung bereit. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen ihre Zeit zur Verfügung, da das Projekt zumeist am Wochenende stattfindet.

– *Mentorenprogramme*

  Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeiter übernehmen dabei die Begleitung von zumeist Jugendlichen oder auch jungen Existenzgründern, die sich in der Phase der Berufsfindung oder -etablierung befinden. Beispiele für ein solches Engagement finden sich etwa bei einem mittelständischen Unternehmen, das nach ersten Kontakten mit einem Projekt der Jugendberufshilfe ein Mentorenprogramm entwickelt hat, bei dem sich beruflich aktive Mitarbeiter sowie ehemalige Mitarbeiter als Paten für Jugendliche in der Phase der Berufsfindung zur Verfügung stellen.

  Eine andere Variante von Mentorentätigkeit repräsentiert der „Senior Experten Service" sowie vergleichbare Projekte, in denen ältere, aus dem Unternehmen ausgeschiedene Mitarbeiter ihr Wissen für die beruflich-fachliche Ausbildung, Fortbildung und Qualifizierung von Fach- und Führungskräften sowie für die Gründung neuer Unternehmen einsetzen. Dies erfolgt in Deutschland, aber auch weltweit in Schwellen- und sich entwickelnden Ländern[18].

– *Lokale Netzwerke*

  Zur Bearbeitung von Problemen im Gemeinwesen bilden sich Netzwerke verschiedener Akteure, an dem sich auch Unternehmen mit Geld-, Wissens- und Zeitspenden beteiligen. Zahlreiche solcher regionalen Netzwerke sind entstanden, um das Problem der Jugendarbeitslosigkeit anzugehen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Unternehmen beteiligen sich daran und stellen ihr Fachwissen, aber auch finanzielle Mittel des Unternehmens und Kontakte zur Verfügung. Auch die Einrichtung zusätzlicher Ausbildungsplätze kann eine Form sein, mit der Unternehmen auf die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen reagieren und soziale Verantwortung übernehmen.

– *Secondments („Abordnungen")*

  In Deutschland wird vereinzelt mit „secondments" experimentiert. Dabei werden die Mitarbeiter eines Unternehmens für einen längeren Zeitraum an eine gemeinnützige Organisation „ausgeliehen". Sie arbeiten während dieser Zeit für diese Organisation; das Unternehmen zahlt jedoch weiterhin das Gehalt des Mitarbeiters. Die Mitarbeiter bringen dabei ihr Wissen zum Beispiel aus der Leitung und dem Management eines Unternehmens in die gemeinnützige Organisation ein. In Großbritannien sind secondments eine verbreitete Form, insbesondere um älteren Unternehmensmitarbeitern in leitenden Positionen, die in absehbarer Zeit das Unternehmen verlassen möchten oder müssen, die Möglichkeit zu geben, sich neue Optionen für eine nachberufliche bürgerschaftliche oder eine neue berufliche Tätigkeit zu eröffnen.

– *Einwöchige Bildungsprogramme*

  Angeregt durch amerikanische Einflüsse sind in den letzten Jahren auch in Deutschland Projekte entstanden, in denen leitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Unternehmen für eine Woche in sozialen Einrichtungen (AIDS-Projekte, Behinderteneinrichtungen, Wohnungsloseninitiativen u.a.) mitarbeiten. Die Konfrontation der Mitarbeiter mit sozialen Welten, in die sie bisher keinen Einblick hatten, wird dabei gezielt als Instrument der Personalentwicklung genutzt („Seitenwechsel"). Bei anderen steht im Mittelpunkt, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ein zukünftiges regelmäßiges bürgerschaftliches Engagement zu sensibilisieren („Switch"). Die Erfahrung mit derartigen deutschen Programmen zeigt, dass ein relativ hoher Anteil nach der einwöchigen Aktivität den Kontakt zu der jeweiligen Einrichtung beibehält und sich dort engagiert (vgl. Janning/Bartjes 1999: 33ff., Mutz/Korfmacher 2000).

  In Deutschland ist diese Idee von verschiedenen Seiten aufgegriffen und umgesetzt worden. Das Projekt „Soziales Lernen" hat die Idee auf Jugendliche übertragen und in Zusammenarbeit mit Schulen, Unternehmen und Einrichtungen der Jugendarbeit für Schülerinnen und Schüler sowie für Auszubildende Möglichkeiten entwickelt, sich für eine kurze Zeit in einer sozialen Einrichtung zu engagieren (vgl. Keppler/Leitmann/Ripplinger 1999).

– *Unternehmensinterne Anerkennungskultur*

  Eine in der Personalentwicklung häufig vernachlässigte, aber nicht unwichtige Form der Unterstützung des Engagements der Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeiter ist dessen Anerkennung. Dies gilt für Aktivitäten der Mitarbeiter in der Freizeit ebenso wie für solche, mit denen Unternehmensmitarbeiter während der Arbeitszeit oder im Zuge von Freistellungen bürgerschaftlich engagiert sind. Die Anerkennung kann über die unternehmensinterne Kommunikation vermittelt werden, indem zum Beispiel in der Betriebszeitung regelmäßig über die bürgerschaftlichen Aktivitäten berichtet wird. Andere Anerkennungsformen sind zum Beispiel die Initiierung von Wettbewerben innerhalb des Unternehmens und die anschließende Prämierung von herausragenden Engagementprojekten einzelner Mitarbeiter.

Bürgerschaftliches Engagement als Wettbewerbsfaktor: Zum „Nutzen" bürgerschaftlichen Engagements für die Unternehmen

Eine Ausweitung des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen kann nur dann gelingen, wenn die Unternehmen darin auch Vorteile für ihre wirtschaftlichen

[18] In dem von Wirtschaftsverbänden unterstützten und in der Form einer Stiftung organisierten „Senior Experten Service" waren im Jahr 2000 mehr als 5.000 Senior Experten in 1.071 Einsätzen tätig (vgl. Senior Experten Service 2000).

Aktivitäten erkennen und das Engagement als Wettbewerbsstrategie für sich nutzen können. Welche Vorteile hat demnach ein Kleinunternehmer oder ein Mittelbetrieb, welche Vorteile hat ein börsennotiertes Großunternehmen, wenn es betriebliche Ressourcen und dabei vor allem die Kreativität und Engagementbereitschaft seiner Mitarbeiter in Projekte bürgerschaftlichen Engagements einbringt?

Mögliche „Vorteile“ derartiger betrieblicher Programme werden in der öffentlichen Diskussion noch sehr pauschal diskutiert. So gilt das gern benutzte Argument, Unternehmen würden durch ihr bürgerschaftliches Engagement eine höhere *Reputation* bei relevanten Kundengruppen erwerben, zwar für solche Unternehmen, die sich mit ihren Produkten direkt an Endverbraucher und Konsumenten wenden, nicht aber für den großen Bereich der Zulieferer und des „Business – to – Business“ – Handels.

Der ebenfalls häufig genannte Aspekt, angesichts der zunehmenden Knappheit qualifizierter Mitarbeiter sei bürgerschaftliches Engagement ein Wettbewerbsvorteil auf den *Personalmärkten,* gilt naturgemäß eher für Bereiche, in denen qualifiziertes Personal knapp ist, als im gewerblichen Sektor. Ohne hier bereits auf die Ergebnisse empirischer Forschungen hinweisen zu können, spricht auch vieles dafür, dass Filialbetriebe bisher sehr viel weniger engagementbereit sind als Stammsitze. Insbesondere in den neuen Bundesländern, wo es nur wenige Stammsitze großer Unternehmen gibt, stellt dies ein strukturelles Hindernis für eine stärkere Integration der Wirtschaft in Projekte der Bürgergesellschaft dar. Auch Fördermaßnahmen und Informationskampagnen der Politik, die auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Engagement hinauslaufen, sprechen Großunternehmen stärker an als Klein- und Mittelbetriebe[19].

Das bürgerschaftliche Engagement eines Unternehmens stellt eine Investition in den Aufbau *sozialen Kapitals* dar: in den Aufbau von Netzwerkbeziehungen und darin eingelassen die Konstitution einer Kooperationskultur („trust“) in den Außenbeziehungen mit dem relevanten gesellschaftlichen Umfeld. Wenn sich Unternehmen im Rahmen von Partnerschaftsprojekten über einen Zeitraum von mehreren Monaten oder Jahren hinweg zusammen mit externen Akteuren (Bürgergruppen, gemeinnützigen Organisationen etc.) für die Lösung von Problemen in ihrem gesellschaftlichen Umfeld einsetzen, entsteht ein Netzwerk sozialer Beziehungen, das vielfältige Lernprozesse für die Beteiligten bereithält und die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens am Standort verbessert. Auch mit Projekten, die darüber hinaus explizit auf die Lösung von Ordnungsproblemen in einem bestimmten Feld zielen – meist dort, wo dies dem Unternehmen von seiner Marktposition her besonders wichtig ist – wird soziales Kapital geschaffen. Das Unternehmen wird dabei zum Akteur für die Schaffung neuer Ordnungsmuster („governance structures“), die sowohl auf regionaler als auch nationaler und internationaler Ebene kollektives Handeln – z.B. im Bereich der Weiterentwicklung von Arbeitsmarktinstitutionen – ermöglichen (vgl. Ostrom/ Ahn 2001).

Die Produktivität unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements ergibt sich auch aus der Erweiterung sozialer Kompetenzen bei den Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeitern. Der Prozess vertiefter Arbeitsteilung und Spezialisierung einerseits und wachsender Bildungsanforderungen andererseits hat Auswirkungen auf die Organisation vieler Unternehmen. Im betrieblichen Alltag müssen Mitarbeiter aus unterschiedlichen Abteilungen kooperieren und dazu mitunter beträchtliche Mentalitätsunterschiede überwinden. Diese Situation stellt höhere Anforderungen an die soziale Kompetenz insbesondere von Fach- und Führungskräften. Fachkompetenz alleine, wie sie in Ausbildungsgängen an Schulen und Hochschulen vermittelt wird, ist hier notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung erfolgreichen Handelns in betrieblichen Zusammenhängen. Umgekehrt stellt fehlende soziale Kompetenz eine wichtige Ursache kostenträchtiger unternehmerischer Fehlentscheidungen auch auf der Vorstandsebene dar.

Angesichts dieser wachsenden Bedeutung sozialer Kompetenzen stellt sich die Frage nach Lernorten zum Erwerb dieser Kompetenzen. Immer mehr Betriebe gehen daher dazu über, mit Hilfe eigens dafür eingerichteter betrieblicher Freiwilligenprogramme Erfahrungsräume für ihre Mitarbeiter zu eröffnen, in denen sich diese während der Arbeitszeit oder auch in ihrer Freizeit bürgerschaftlich engagieren. Die Erfahrungen, die in diesen Programmen im gemeinsamen Engagement mit Kollegen, mit Mitarbeitern von externen Partnerorganisationen oder auch in der Begegnung mit kranken oder hilfsbedürftigen Menschen gemacht werden, sind geeignet, auch die alltägliche Zusammenarbeit zu verändern. Sie stärken das Zusammengehörigkeitsgefühl und bieten zugleich auch eine „Metaebene“, um in einem anderen Umfeld über alltägliche Konflikte zu diskutieren.

Soziale Kompetenz entsteht in Projekten betrieblichen Engagements, aber auch in Projekten, die in Kooperation mit gemeinnützigen Einrichtungen, mit Schulen etc. erfolgen. Das Verhältnis zwischen Wirtschaftsbetrieben auf der einen sowie Sozial- und Bildungsinstitutionen und öffentlichen Einrichtungen auf der anderen Seite ist oft durch Unkenntnis, wechselseitige Stereotype und Vorbehalte geprägt. Angesichts dessen sind Partnerschaftsprojekte dazu geeignet, die Arbeitsbedingungen und Handlungsrestriktionen des anderen besser kennen zu lernen und dadurch pauschale Vorurteile abzubauen. Wenn etwa die Mitarbeiter einer Großbank für einen Tag in sozialen Einrichtungen ihrer Stadt aktiv werden, dann kann dies auch in unmittelbarer geografischer Nachbarschaft zur „Entdeckungsreise“ werden, die eine Horizonterweiterung ermöglicht. Für viele Mitarbeiter bringen solche Tagesveranstaltungen erste Begegnungen mit sozialem Engagement, mit dem sie vorher noch nichts zu tun hatten. Diese Erfahrungen können zum Ausgangspunkt für ein regelmäßiges Engagement werden. Die durchweg posi-

[19] Erstere sind unter den Bewerbern in gleichem Umfang (und damit in Bezug auf die gesamte Wirtschaft überproportional) vertreten wie Letztere.

tive Resonanz auf derartige Programme beweist, dass betriebliche Freiwilligenprogramme eine wichtige „Türöffnerfunktion“ für bürgerschaftliches Engagement ausüben können. Sie verbinden positive Auswirkungen auf die Kultur der beteiligten Betriebe mit einer Erschließung des Reservoirs engagementbereiter Bürgerinnen und Bürger und der Entstehung bereichsübergreifenden sozialen Kapitals in der Region. Darüber hinaus geht es beim unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagement auch um das zivilgesellschaftliche Fundament der Wirtschaftsgesellschaft. Die Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements durch Unternehmen stellt eine aktive Mitgestaltung des Gemeinwesens dar und ermöglicht zivilgesellschaftliche Lernprozesse.

Zur Rolle der Organisationen im Dritten Sektor

Eine Weiterentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen lässt sich nicht allein von den Unternehmen bewerkstelligen, sondern bedarf der Gewinnung von und Kooperation mit Akteuren aus dem *Dritten Sektor*. Voraussetzung für eine gelingende Kooperation zwischen Unternehmen und Organisationen des Dritten Sektors ist, dass auch für Letztere der Nutzen dieser Zusammenarbeit evident wird. Dieser besteht sicherlich in der Bereitstellung zusätzlicher Geld- und Sachmittel, die angesichts knapper öffentlicher Ressourcen umso wichtiger werden. Darüber hinaus ermöglicht die Zusammenarbeit mit Unternehmensmitarbeitern neue Möglichkeiten des Lernens und der Organisationsentwicklung, wenn die Mitarbeiter ihr Expertenwissen, ihre Managementerfahrungen und ihre betriebswirtschaftlichen Kenntnisse einbringen.

Diskussions- und Klärungsbedarf ergibt sich dort, wo Unternehmen mit ihrem Engagement in gesellschaftlichen Bereichen, die ihnen bislang verschlossen waren, neue Einflussmöglichkeiten erhalten. Für die gemeinnützigen Organisationen bedeutet dies, dass mit der Öffnung gegenüber einer Zusammenarbeit mit Unternehmen fachfremde Sichtweisen Eingang in ihre Arbeit finden und damit auch ein Verlust von Definitionsmacht über den je eigenen Gegenstand verbunden sein kann. Dem kann ein möglicher Gewinn gegenüberstehen, wenn im Zuge von erfolgreichen Kooperationen erstarrte Handlungsmuster aufgebrochen, neue Sichtweisen entwickelt und Fähigkeiten erweitert werden. Damit ist das in der Kooperation zwischen Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen oder auch Schulen angelegte Konfliktpotenzial allerdings nicht aufgehoben. Wie viel Einfluss erhalten Unternehmen auf die Inhalte und Abläufe in sozialen, kulturellen und Bildungs-Organisationen? Wie verhält sich das unternehmerische bürgerschaftliche Engagement zu ordnungspolitischen Maßnahmen und zur Gestaltung der öffentlichen Förderung? Diese Fragen gilt es bei einer Weiterentwicklung von Kooperationen zwischen Wirtschaft, Drittem Sektor und Staat zu klären.

Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement kann sozialstaatliche Leistungen nicht ersetzen. Das Engagement von Unternehmen kann zwar auf lokaler Ebene neue Formen gesellschaftlicher Solidarität hervorbringen. Allerdings ist es auf Grund seiner fachlichen Selektivität und der Eigeninteressen der beteiligten Unternehmen nicht in der Lage, ein universalistisches System der sozialen Sicherung zu ersetzen (vgl. Backhaus-Maul 2001, Lang 2000). Durch das Engagement von Unternehmen und die dabei eingesetzten spezifischen Ressourcen können allerdings zusätzliche Möglichkeiten geschaffen und neue Formen der Bearbeitung erprobt werden, um Probleme im Gemeinwesen zu lösen. Diese Einsicht in Reichweite, aber auch Grenzen unternehmerischen Engagements schützt die beteiligten Akteure – die Unternehmen, die gemeinnützigen Organisationen und den Staat – vor überzogenen Erwartungen. Für die Unternehmen wird dabei klar, dass sie nicht als „Lückenbüßer“ für Ausfälle des Sozialstaates herhalten müssen. Für die gemeinnützigen Organisationen bedeutet dies, dass die Kooperation mit Unternehmen nicht mit dem Abbau öffentlicher Fördergelder „bestraft“ wird. Für den Staat ist diese Erkenntnis damit verbunden, dass verstärkte Aktivitäten bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen ihn nicht aus seiner politischen Verantwortung entlassen.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen, neue Anforderungen in der Erwerbsarbeit und Umbrüche im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements erfordern die Weiterentwicklung des unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements als Element einer aktiven Bürgergesellschaft. Dabei geht es nicht in erster Linie um eine neue Wohltätigkeit und auch nicht einfach um eine ergänzende Unterstützung von gemeinnützigen Organisationen mit Geld gegen Werbeleistungen. Zielsetzung unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements ist vielmehr die Entwicklung einer Unternehmenskultur, in der die Übernahme sozialer Verantwortung und die Orientierung am Gemeinwohl Kernelemente unternehmerischer Aktivitäten sind. Gewinnerzielung bei gleichzeitiger Gemeinwohlorientierung sind dabei die Handlungsmaxime von Unternehmen und Unternehmern, die sich als Akteure der Bürgergesellschaft verstehen. Dies setzt Veränderungen im Rollenverständnis und im Handeln aller beteiligten Akteure voraus und erfordert neue Bündnisse und Kooperationen.

– Eine *Ausweitung des bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen* sollte sowohl die bestehenden Traditionen berücksichtigen als auch neue Ansätze weiterentwickeln. Um zentrale Prinzipien des dualen Ausbildungssystems aufrechtzuerhalten, ist von Seiten der Unternehmen die Freistellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für Ausbildungs- und Prüfungsaufgaben im Rahmen der unternehmerischen Selbstverwaltung zu gewährleisten.

  Besonderer Aufmerksamkeit und Förderung bedürfen neue Ansätze unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements, die den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Zugänge zu einem gemeinwohlorientierten Engagement eröffnen. Dazu gehören Ein-Tages-Aktivitäten ebenso wie längerdauernde Abordnungen von Mitarbeitern in gemeinnützige Organisationen, Mentoring-

Projekte etc.. Eine Ausweitung solcher Aktivitäten erfordert die Weiterentwicklung neuer Arbeitszeitmodelle, die den Mitarbeitern Freiräume zur Zeitgestaltung eröffnen, und kann auch Freistellungen von beruflichen Aufgaben notwendig machen. Die konkrete unternehmensinterne Ausgestaltung ist Gegenstand von Aushandlungsprozessen zwischen den beteiligten Akteuren und ihren Vertretungen. Hier liegen auch neue Aufgabenfelder für Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen in den Unternehmen.

Für die Durchführung von Projekten unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements bedarf es der Entwicklung von Leitlinien und Standards: Die Projekte müssen im Hinblick auf ihren Gemeinwohlnutzen und ihre langfristige Wirkung überprüft werden. Das Kriterium der Freiwilligkeit des Engagements muss unbedingt gewährleistet sein. Notwendig ist die Bereitstellung entsprechender Personal- und Finanzressourcen, um Projekte zu entwickeln und durchzuführen.

– Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement bleibt in seinen Potenzialen unausgeschöpft, wenn es lediglich um eine innerbetriebliche Förderung des Engagements von Mitarbeitern geht. Darüber hinaus wird eine *neue Rolle von Unternehmen in der Bürgergesellschaft* angestrebt. Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement ist demnach ein Element in einer Unternehmenspolitik, die insgesamt von einer Orientierung an sozialer Verantwortung und nachhaltigem Wirtschaften geprägt ist. Die Orientierung an sozialer Verantwortung und an einer nachhaltigen Wirtschaftsweise bestimmt dann sowohl die wirtschaftliche Tätigkeit als auch das Handeln als Akteure der Bürgergesellschaft. Für eine Profilierung als Akteure der Bürgergesellschaft wäre es notwendig, dass die Unternehmen Verantwortung bei der Mitgestaltung des Gemeinwesens übernehmen, sich stärker als bislang in Prozesse der lokalen und regionalen Entwicklung einbringen und sich an lokalen und überregionalen Zusammenschlüssen zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen beteiligen.

– Im Unterschied zu anderen westeuropäischen Ländern ist in Deutschland die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen, aber auch zwischen Unternehmen und Organisationen des Dritten Sektors in Form von Netzwerken und gemeinsamen Foren noch wenig ausgeprägt. Erste Ansätze hierfür sind die „Initiative für Beschäftigung“, das „Unternehmen: Partner der Jugend“ und – auf regionaler Ebene – die Agentur „Soziales Lernen“ (vgl. dazu Kapitel B2.6.3.). Allerdings gibt es auf Bundesebene weder bei den Unternehmen noch bei den Organisationen des Dritten Sektors Kooperationsnetze, um die Diskussion um neue Formen unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements voranzutreiben. Hier stellen sich Anforderungen zur *Vernetzung der einzelnen Akteure* auf verschiedenen Ebenen:

1. Zusammenschlüsse von Unternehmen, die gezielt Programme zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements aufgelegt haben;
2. Vernetzung der verschiedenen Akteure zur Weiterentwicklung von Ansätzen und Projekten: Unternehmen, gemeinnützige Organisationen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Vertreter aus Politik und aus den Verwaltungen etc.;
3. Entwicklung eines bundesweiten Forschungs- und Kooperationsnetzes zur Entwicklung und Evaluation von Programmen und Projekten unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements;
4. Integration deutscher Unternehmen in europäische und weltweite Netzwerke.

In einigen Regionen und Kommunen haben sich bereits Netzwerke und Bündnisse herausgebildet, die gezielt darauf ausgerichtet sind, mit neuen Initiativen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit vor Ort beizutragen. Solche Netzwerke bedürfen der Unterstützung durch Länder und Kommunen und sind auszubauen.

– Um die Rahmenbedingungen für unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement zu gestalten, bedarf es der *Unterstützung durch die Politik und den Staat.* Ähnlich wie für die Engagementförderung insgesamt gilt auch für das unternehmerische Engagement, dass der Einsatz klassischer Elemente staatlicher Steuerung wie Geld und Recht nur begrenzt wirksam ist. Die Ressource bürgerschaftliches Engagement lässt sich weder durch mehr Geld noch durch neue Gesetze „schaffen“. Beim unternehmerischen Engagement kommt hinzu, dass Unternehmen eine ausgeprägte Sensibilität gegenüber politischen oder staatlichen Interventionen, die ihren Handlungsbereich betreffen, entwickelt haben. Dies entlässt den Staat allerdings nicht aus seiner Verantwortung zur Mitgestaltung des Prozesses einer Weiterentwicklung des unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements. Am Beispiel der Niederlande lässt sich gut erkennen, welche Rolle dem Staat in dem Prozess der Unterstützung von Unternehmen bei der Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung zukommen kann. Übertragen auf Deutschland bedeutet dies, dass der Staat sowie auch die Länder und die Kommunen eine moderierende Funktion übernehmen sollten, um Entwicklungen anzuregen und um neue Kooperationen zwischen den verschiedenen Akteuren zu initiieren. Dies kann seinen Ausdruck finden in politischen Initiativen, die eine Debatte um die neue Rolle von Unternehmen in der Bürgergesellschaft in Gang setzen, oder auch in der Etablierung einer Praxis der Anerkennung und Wertschätzung von „best-practice“-Beispielen. Zu einer moderierenden Funktion des Staates gehört auch, Foren bereitzustellen, in denen die verschiedenen Akteure zusammenkommen und in denen eine Verständigung sowie Aushandlungsprozesse über die weitere Entwicklung stattfinden können.

– Darüber hinaus sind der Staat, *Bund, Länder und Kommunen,* auch in ihrer Funktion als *Arbeitgeber* bei der Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements gefragt. Was sich unter dem Stichwort unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement als Unterstützung des Engagements der Unternehmensmitarbeiter vollzieht, könnte auch für die öffentlichen Arbeitgeber

eine interessante Perspektive für die Förderung des Engagements ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein. Auch in den öffentlichen Verwaltungen sind soziale Kompetenzen, kooperative Fähigkeiten und Wissen über lebensweltliche Zusammenhänge außerhalb des eigenen Arbeitsbereichs wichtige Ressourcen. Ebenso wie den Unternehmen kommt auch den öffentlichen Arbeitgebern eine Verantwortung für die Entwicklung des Gemeinwesens und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen zu.

– Durch den gezielten *Einsatz steuerpolitischer Instrumente* können Anreize für die Engagementförderung von Unternehmen gegeben werden. Dabei sollte es nicht nur um eine steuerpolitische Begünstigung von Geldspenden gehen, sondern ebenso könnten auch „Investitionen“ in die Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements der Mitarbeiter mit Steuervorteilen bedacht werden (vgl. dazu Kapitel C3.4.).

– Ein deutlicher Nachholbedarf besteht in Deutschland bei einer *lokalen und regionalen Infrastruktur an Vermittlungs- und Beratungsorganisationen,* die Unternehmen und ihre Mitarbeiter in allen Fragen bürgerschaftlichen Engagements beraten, die die Vermittlung zwischen Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen übernehmen und mit den Beteiligten gemeinsam Projekte entwickeln (vgl. Backhaus-Maul 2001: 77). Einer professionellen Fach- und Vermittlungsorganisation in der Art einer Koordinierungsstelle auf Bundesebene käme die Aufgabe zu, den fachlichen Gedankenaustausch durch nationale und internationale Fachtagungen anzuregen, empirische Untersuchungen durchzuführen und innovative Modellprojekte zu fördern. Auch hier zeigt das Beispiel der Niederlande, aber auch die langjährigen Erfahrungen in Großbritannien, dass sowohl die lokalen und regionalen als auch die bundesweiten Vermittlungs- und Beratungsorganisationen einer politischen Unterstützung und – zumindest für die Initiierungsphase – auch einer finanziellen Unterstützung aus öffentlichen Mitteln bedürfen.

6.4. Die Rolle der Wirtschaftsverbände bei der Förderung bürgerschaftlichen Engagements

Mehr als andere nationale Wirtschaftsverfassungen beruht die Funktionsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland auf der Bereitschaft – auch der Arbeitgebervertretungen – zu ehrenamtlichem und bürgerschaftlichem Engagement. Den großen Wirtschaftsverbänden und insbesondere den Industrie- und Handelskammern (IHKs) sowie den Handwerkskammern als regionalen Untergliederungen kommt bei dessen Mobilisierung eine herausragende Bedeutung zu. Denn die gewählten Kammerparlamente, die Vollversammlungen und Präsidien bestehen aus ehrenamtlichen Vertretern der regionalen Unternehmerschaft bzw. Handwerkerschaft. Bundesweit sind weit über 250.000 ehrenamtliche Unternehmer oder Unternehmensvertreter allein in den IHKs tätig, davon 142.000 als Mitglieder der Prüfungsausschüsse im Bereich der Berufsbildung und beruflichen Weiterbildung. Ohne dieses oft über Jahre und Jahrzehnte hinweg kontinuierlich ausgeübte Engagement wäre das duale Ausbildungssystem, das schulische und betriebliche Ausbildung eng miteinander verzahnt, nicht finanzierbar – und die Arbeitslosigkeit insbesondere unter Jugendlichen vermutlich wesentlich höher als zurzeit. Der Zeitaufwand für ein derartiges Engagement in den Wirtschaftsverbänden reicht von 20–30 Stunden jährlich für eine einmalige Prüfungstätigkeit bis hin zu den Präsidenten der regionalen Industrie- und Handelskammern, die ein Fünftel ihrer Arbeitszeit, also 500–600 Stunden im Jahr, investieren.

Die junge Unternehmerschaft „Wirtschaftsjunioren Deutschland“ (von 18–40 Jahre) verfügt bundesweit über 915 ehrenamtliche Unternehmer oder Unternehmensvertreter als Mitglied oder Vorsitzende des Vorstands. Die Aktivitäten variieren je nach regionalem Engagement, doch vielerorts leisten die Wirtschaftsjunioren konkrete Hilfestellungen insbesondere im Bereich von Lehrstellenbörsen sowie bei der Information, Beratung und praxisorientiertem Bewerbungstraining in den Schulen. So konnten z.B. im Rahmen einer „Ausbildungstour“, die von den Wirtschaftsjunioren in Nordrhein-Westfalen initiiert wurde, in drei Jahren über 1000 zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen werden.

Das Engagement konfessionell gebundener Unternehmerverbände wie des Bundes Katholischer Unternehmer (BKU) und der Arbeitsgemeinschaft evangelischer Unternehmer (AEU) kann darüber hinaus explizit als bürgerschaftlich qualifiziert werden, da sie von ihrer Fachkompetenz her immer wieder Reformvorschläge in die Arbeitsmarkt-, Umwelt- und Sozialpolitik einbringen.

Auch die neuere Diskussion um unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement und „Corporate Citizenship“ wird von den Wirtschaftsverbänden aufgegriffen. Der von den Wirtschaftsverbänden getragene und unter Schirmherrschaft des Bundespräsidenten durchgeführte Wettbewerb „Freiheit und Verantwortung“, der im Jahr 2001 zum ersten Mal stattgefunden hat, prämiert herausgehobene Projekte unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements und zielt darauf, Unternehmen und Akteure in der Wirtschaft für diese Thematik zu sensibilisieren. Auch der von Wirtschaftsunternehmen durchgeführte Wettbewerb „start social“ unter der Schirmherrschaft von Bundeskanzler Gerhard Schröder sollte dazu beitragen, das bürgerschaftliche Engagement in Projekten und Initiativen im sozialen Bereich zu unterstützen.

7. Bürgerschaftliches Engagement im Dritten Sektor und im Dritten System

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für den sozialen Zusammenhalt ist unbestritten. Darüber hinaus hat das freiwillige Engagement aber auch einen volkswirtschaftlichen Nutzen, der insbesondere in den Feldern des so genannten Dritten Sektors von Bedeutung ist. Die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, die Vereine, Stiftungen oder andere Verbände wären kaum in der Lage, ihre wohlfahrtsökonomischen Leistungen ohne bürger-

schaftliches Engagement zu erbringen. Aber auch in anderen Bereichen des Dritten Sektors lassen sich volkswirtschaftliche Effekte nachweisen. Hier sind so unterschiedliche Organisationen zu nennen, wie etwa gemeinnützige oder genossenschaftliche Unternehmensformen auf der einen und Wirtschafts- und Berufsverbände sowie Gewerkschaften auf der anderen Seite. Ihnen ist gemeinsam, dass sie entweder aus dem bürgerschaftlichen Engagement Betroffener entstanden sind und/oder nach wie vor durch das Engagement Beteiligter getragen werden. Bürgerschaftliches Engagement kann erwerbswirtschaftliches Handeln hervorbringen und stützen, Arbeitsplätze schaffen und die wirtschaftliche Leistungskraft einzelner Bereiche stärken.

Der Dritte Sektor ist wirtschaftlich bedeutsam

Es ist das Verdienst des „Johns Hopkins Comparative Non-Profit Sector Projects“ (unter Leitung von Lester M. Salamon und Helmut K. Anheier), dass in international vergleichenden Studien die hohe volkswirtschaftliche Relevanz des Dritten Sektors nachgewiesen werden konnte. In ersten globalen Studien (vgl. Anheier 1997; Anheier u.a. 1997, Anheier/Salamon 1993) wurde eindrucksvoll beschrieben, dass der Umfang und die statistische Bedeutung des Dritten Sektors seit den 1960er Jahren kontinuierlich gestiegen ist. Dies betrifft zum einen die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit – etwa bemessen am Beitrag zum Sozialprodukt und damit zum Wirtschaftswachstum – und zum anderen die Beschäftigungswirkungen. Insbesondere in dem Sektor, in dem das bürgerschaftliche Engagement eine vergleichbar große Rolle spielt, hat es erhebliche Zuwächse bei den Beschäftigungszahlen gegeben, die im Ersten (privatwirtschaftlichen) oder Zweiten (staatlichen) Sektor nicht oder nicht in dem Umfange erzielt werden konnten (vgl. Birkhölzer 1999).

Was ist der Dritte Sektor?

In vielen wissenschaftlichen Untersuchungen wird eine erste Verwendung des Begriffs „Dritter Sektor“ dem Amerikaner Amitai Etzioni zugeschrieben, der mit dieser Fokussierung in einer allgemeinen Form zum Ausdruck gebracht hat, dass in den letzten Jahren neben Markt und Staat ein gesellschaftlich bedeutsamer Bereich entstanden ist, der sich durch seinen Gemeinwohlbezug und partizipativen Charakter auszeichnet. Im Dritten Sektor werden Leistungen jenseits von Markt und Staat erbracht. Über diese einfache Definition hinausgehend wurde aus einer funktionalen Sicht das Kriterium des Gemeinwohls mit der Zuordnung zu Non-Profit-Organisationen verbunden, und der Dritte Sektor wurde mit der Kategorie „Organisationen ohne Erwerbszweck“ aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gleichgesetzt. Beides erwies sich als hilfreich, aber langfristig als nicht ausreichend, weil der Bezug fehlte, was inhaltlich dem Dritten Sektor zugeordnet und wie er positiv (und dabei freilich in Abgrenzung zu den beiden anderen Sektoren) definiert werden kann. Die deutschen Autoren der Johns Hopkins Studie, Anheier, Priller und Zimmer, haben – freilich aus einer US-Perspektive – eine strukturelle Zuordnung und Definition vorgeschlagen. Demnach gehören alle diejenigen Organisationen zum Dritten Sektor, „die formell strukturiert organisatorisch unabhängig vom Staat und nicht gewinnorientiert sind, eigenständig verwaltet werden sowie keine Zwangsverbände darstellen“ (Priller/Zimmer/Anheier 1999: 13). Aber auch diese Definition greift zu kurz, weil sie bei einer organisationsbezogenen Beschreibung stehen bleibt. Es geht den genannten Autoren um Organisationstypen und nicht um Handlungsformen oder Strukturen des Dritten Sektors.

Die Folge davon ist, dass es bei der empirischen Bemessung der Wirkungsweise des Dritten Sektors Schwierigkeiten bei der Entscheidung gibt, ob eine spezifische Organisation dazugehört oder nicht. Das Zuordnungsproblem ist damit nicht gelöst, und es wird nochmals komplizierter, wenn unterschiedliche Länder und deren Potenziale im Dritten Sektor verglichen werden. So tauchen etwa typisch kulturelle Probleme dergestalt auf, dass aus einer US-geprägten Abgrenzung wie im Johns Hopkins Projekt politische Parteien oder Glaubensgemeinschaften nicht zum Dritten Sektor gehören, obwohl deren partizipativer Charakter und Gemeinwohlbezug in Deutschland außer Frage steht. Kulturtypisch ist auch das Problem, ob die in Deutschland wichtige Abgrenzung zwischen öffentlich- oder privatrechtlicher Organisation bei einer Zuordnung von Belang sein soll und wie die hohe staatliche Bezuschussung der Wohlfahrtsverbände zu beurteilen ist. Schließlich gibt es in Europa und insbesondere in Deutschland gemeinwohlbezogene, auf Partizipation und Mitwirkung beruhende Formen des Wirtschaftens, die einerseits im marktwirtschaftlichen Feld mit der Privatwirtschaft konkurrieren und nach geldlichen Überschüssen streben, diese aber andererseits nicht in typisch privatwirtschaftlicher Form verwenden, sondern der Gemeinschaft oder einem gemeinnützigen Zweck zuführen wollen. Eben diese Bereiche werden nicht ausreichend erfasst.

Die EU operiert mit einer erweiterten Begrifflichkeit: Das Dritte System und die Soziale Ökonomie

Mit dem Begriff des Dritten Sektors wird eine organisationsspezifische Sichtweise angelegt, und es wird entsprechend nach Organisationstypen jenseits von Markt und Staat unterschieden. Hierbei handelt es sich um eine „Vielzahl verschiedener Organisationen außerhalb des öffentlichen und traditionellen privaten Sektors: (...) Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Vereine, Stiftungen, Wohltätigkeits-, Freiwilligen- und gemeinnützige Organisationen“ (Campbell 1999; siehe auch Birkhölzer 2000). Diese sektorale Zuordnung nach Organisationstypen ist in vielen Fällen unzureichend, weil sie den besonderen Handlungstypus sowie die ambivalenten Strukturen nicht erfasst und weil je nach Aufgabe, Zielsetzung und Programm sowie Land und Region andere Abgrenzungen notwendig werden.

Seit den späten 1980er bzw. frühen 1990er Jahren beschäftigt sich die EU mit eigenen Projekten, Studien und Forschungsprogrammen mit diesem Bereich. Wegen der genannten Probleme mit einer Abgrenzung nach Organi-

sationstypen wurde eine handlungs- und strukturbezogene Begrifflichkeit vorgeschlagen. In den EU-Projekten wird vom „Dritten System“ gesprochen und somit zum Ausdruck gebracht, dass es um eine besondere Systemlogik und systemimmanente Grundsätze geht, die das Handeln im Dritten Sektor und dessen Strukturen auszeichnet (vgl. Europäische Kommission 1993, 1995, 1996). Aus dieser Perspektive handelt es sich um einen „offenen“ Begriff, der unterschiedliche Handlungsweisen und verschiedene Strukturen umfasst.

Damit ist die Möglichkeit geschaffen worden, zunächst sehr disparate Momente in diesem Bereich zu erfassen, wie etwa die im Zusammenhang dieses Berichts wichtige Dimension des bürgerschaftlichen Engagements, das Solidarprinzip, die wirtschaftliche Leistungserstellung, das Gegenseitigkeits- und Genossenschaftsprinzip, die relative Selbständigkeit und Unabhängigkeit, die Beschäftigungswirkung usw.. Aus einer Organisationsperspektive umfasst das Dritte System neben einem Teil der Verbände, Vereine und Stiftungen auch Genossenschaften und andere Solidarvereinigungen. Die Verwendung des Begriffs „Drittes System“ ist aus einer analytischen Perspektive sinnvoll, weil gleichzeitig die Handlungs- und Strukturebene angesprochen ist[20]. Damit wird anerkannt, dass sich neben Markt und Staat neue zivilgesellschaftliche Integrationsstrukturen entwickelt haben, die aus einem spezifischen Zusammenwirken von wirtschaftlichem und sozialem Handeln geprägt sind (Evers/Schulze-Böing/Weck/Zühlke 1998; Rückert-John/Wendt 2000). Dabei handelt es sich nicht nur um eine Ergänzung oder um ein Korrektiv, sondern um ein eigenlogisches System des sozialen Wirtschaftens, das in Europa eine lange Tradition vorzuweisen hat[21]. Eine Besonderheit liegt darin, dass das Dritte System ein Feld ist, in dem sich bürgerschaftliches Engagement als eine besondere, eigenständige Form des sozialen Handelns etabliert hat, die sich mit (erwerbs-) wirtschaftlichem Handeln verknüpft.

Die Soziale Ökonomie als ein wichtiger Teilbereich des Dritten Systems

Anlehnend an Begrifflichkeiten aus anderen europäischen Ländern, wie etwa économie sociale, économie solidaire, community economy oder neighbourhood economy (vgl. Birkhölzer 1997), wird im deutschen Sprachraum häufig der Begriff der „Sozialen Ökonomie“ verwendet oder von „Sozialen Unternehmen“ oder „Lokaler Ökonomie“ gesprochen (vgl. Birkhölzer/Lorenz 1997, Westerdahl/Westlund 1998). Hier bedarf es noch einer weiteren Differenzierung. Die Bereiche, die überwiegend sozial handeln und/oder soziale Zwecke verfolgen und nebenbei wirtschaftlich tätig sind, müssen unterschieden werden von vorwiegend (erwerbs-)wirtschaftlichen Aktivitäten, in denen soziale Wirtschaftsweisen erprobt und/oder soziale Ziele verfolgt werden. Auf der einen Seite steht das bürgerschaftliche Engagement in den meisten Vereinen sowie Selbsthilfe- und Nachbarschaftsgruppen, die zu bestimmten Anlässen ausnahmsweise wirtschaftlich aktiv sind, indem sie beispielsweise gelegentlich zu Festveranstaltungen etwas verkaufen – auf der anderen Seite ist etwa das bürgerschaftliche Engagement, das zu einer Betriebsgründung oder Einrichtung einer Beratungsstelle führt, somit Arbeitsplätze schafft, eine gemischte öffentlich-private Mittelbeschaffung sowie multiple Arbeitsformen einführt (einen Tätigkeitsmix aus bürgerschaftlichem Engagement, Eigenarbeit und Erwerbsarbeit). Nur der letztgenannte Bereich kann als Soziale Ökonomie bezeichnet werden. Bei der Sozialen Ökonomie handelt es sich dementsprechend genau um jenen Bereich, der den Anspruch nach neuen, innovativen Finanzierungs-, Beschaffungs- und Arbeitsformen entfaltet, die auf einer multiplen Nutzung von Ressourcen und Arbeitskraft beruhen. Es sind genau diese Tätigkeitsfelder, die in den letzten beiden Jahrzehnten einen enormen Bedeutungszuwachs und entsprechende öffentliche Aufmerksamkeit erhalten haben. Ein Ursprung der Sozialen Ökonomie verweist auf die Neuen Sozialen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre (z.B. in Frauen- und Ökologieprojekten). Durchmischte Formen des Arbeitens wurden gleichsam zum Prinzip einer neuen Lebensführung erhoben und ein höherer Grad an Selbständigkeit und Selbstverwirklichung angestrebt. Schon damals ist darauf hingewiesen worden, dass es sich zumeist nicht um existenzsichernde, sondern um prekäre Arbeitsplätze handelt. Dieses Problem lässt sich bis heute andauernd beobachten.

Auf der Handlungsebene zeichnet sich die Soziale Ökonomie dadurch aus, dass wirtschaftliches und soziales Handeln dem Anspruch und der Programmatik nach zusammenwirken und nicht als voneinander getrennte Bereiche gesehen werden (Birkhölzer 2000). So greifen etwa bürgerschaftliches Engagement, Eigenarbeit und (erwerbs-)wirtschaftliche Orientierung zusammen, wenn es in den Regionen Ostdeutschlands darum geht, neue Beschäftigungsfelder zu erschließen. Die Soziale Ökonomie beruht dem Grunde nach auf wirtschaftlichem Handeln, das auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist – es ist aber zusätzlich von bürgerschaftlichem Engagement und zu einem großen Teil von Eigenarbeit getragen, und die Gewinne werden einem sozialen Ziel zugeführt. Auf der Strukturebene rücken die Dimensionen in den Vordergrund, wie sie einst von Etzioni herausgearbeitet wurden. Im Vordergrund stehen gemeinschaftsbezogene Partizipationsformen und Integrationsmodi, die an dem Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet sind.

Eine Verbesserung der organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Sozialen Ökonomie muss überprüft werden

Während das Dritte System in der skizzierten Form bereits recht gut charakterisiert werden kann, bleiben Begriff und Abgrenzung der Sozialen Ökonomie bzw. Sozialwirtschaft noch unscharf. Das Grundproblem besteht darin, dass kein Handlungsfeld gleichsam „naturgemäß“

---

[20] Evers/Schulze-Böing/Weck/Zühlke (1998) verweisen zu Recht darauf, dass es weniger um die konkrete Organisationsform geht, sondern um den „Handlungstyp“, der sich von anderen, z.B. privatwirtschaftlichen und bürokratischen Handlungsformen unterscheidet.

[21] Hier seien die Raiffeisen-, Volks- und Genossenschaftsbanken sowie die Selbsthilfeeinrichtungen der frühen Sozialversicherung (teilweise auf Gegenseitigkeit) und die gemeinwirtschaftlich orientierte Gewerkschaftsbewegung des späten 19. Jahrhunderts genannt, die zumeist später entweder privatisiert oder verstaatlicht wurden.

der Privatwirtschaft, der Sozialen Ökonomie oder dem staatlichen Handeln zuzuordnen ist. Insofern handelt es sich um Bereiche, die „eigentlich“ immer auch privatwirtschaftlich oder in staatlicher Regie durchgeführt werden könnten und mit diesen deshalb in Konkurrenz stehen. Damit ist die Soziale Ökonomie gewissermaßen in einer Klemme: Einerseits ist bspw. dem selbständigen Handwerker aus der Privatwirtschaft nicht einsichtig, warum eine Gruppe junger Leute in der Nachbarschaft zur Durchführung ihres Geschäftsbetriebs öffentliche Zuschüsse bekommt und somit die gleichen Leistungen am Markt günstiger anbieten kann. Das Gegenargument lautet: Diese Gruppe bietet bei der Beschäftigung benachteiligter Jugendlicher zum Beispiel zugleich eine Ausbildung an oder begünstigt mit ihren Leistungen einen finanzschwachen Kundenkreis und erfüllt somit eine soziale Funktion, für die sie öffentliche Bezuschussungen bekommt. Andererseits ist die öffentliche Verwaltung der Ansicht, dass sie für diese soziale Problemlage zuständig ist, weil sie mit ihren Instrumentarien und Programmen das Problem der Qualifizierung und Beschäftigung benachteiligter Jugendlicher mindestens eben so gut lösen könne wie die sozialwirtschaftlich agierende Gruppe. Das Gegenargument lautet: Diese Form der Selbstorganisation junger Leute aktiviert deren Potenzial zur Selbsthilfe, und es ist deshalb nach dem Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt und geboten, die Eigenkraft der Benachteiligten zu fördern statt sie nur zu versorgen.

Das heißt, dass es in der Sozialen Ökonomie immanente Widersprüchlichkeiten gibt, eben weil sich die Handlungsweisen – in diesem Falle die Handwerkstätigkeiten – von ihrem konkreten Tun her zunächst einmal nicht voneinander unterscheiden. Somit sind aus der Sache heraus keine grundsätzlichen Zuständigkeiten für den einen oder anderen gesellschaftlichen Bereich begründbar. Es kommt vielmehr auf den jeweiligen Handlungsrahmen an, also auf die strukturelle Einbettung, ob derartige Tätigkeiten als Soziale Ökonomie, Privatwirtschaft oder in öffentlicher Trägerschaft organisiert werden. Diese Einbettung ist allerdings durch organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen bestimmt, die derzeit noch auf ein „Entweder-Oder“ zugeschnitten sind: Entweder handelt es sich bspw. aus einer steuerrechtlichen Perspektive um privates (erwerbs-)wirtschaftliches Handeln oder um staatliche Aufgabenbereiche. Wenn diese Probleme und Widersprüchlichkeiten behoben werden sollen, muss anerkannt werden, dass jenseits von Markt und Staat eine Logik des Privaten und Staatlichen sowie des wirtschaftlichen und sozialen Handelns entstanden ist, die eigene organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen (etwa im Steuerrecht) braucht, um sich entfalten zu können. Wir haben es hier mit der typischen Situation zu tun, dass sich die Wirklichkeit längst verändert hat und die Institutionen länger brauchen, sich darauf einzustellen und über die Gesetzgebung neue Eindeutigkeiten zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, sich mit den Überlegungen auseinander zu setzen, die zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Dritten Systems und der Sozialen Ökonomie bereits breit diskutiert werden – etwa innerhalb der EU oder auf nationaler Ebene von Vertretern der „Arbeitsgemeinschaft 3. System“ (ARGE). Dabei geht es nicht nur um die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, sondern auch um arbeits-, sozial-, zivil- und steuerrechtliche Aspekte (die freilich einer eingehenden Bewertung bedürfen).

Innovative Potenziale der Sozialen Ökonomie

Die Tatsache, dass sich in der Sozialen Ökonomie die Handlungsweisen nicht signifikant unterscheiden, ist nicht nur problembehaftet, sondern auch der zentrale Punkt, der die Besonderheit des Dritten Systems und insbesondere der Sozialen Ökonomie ausmacht. Gerade weil in der Sozialen Ökonomie des Dritten Systems unterschiedliche Handlungslogiken zusammenwirken, resultieren daraus Innovationen mit einem hohen sozialen und wirtschaftlichen Nutzen (vgl. Birkhölzer 2000). Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung ein Forschungsprogramm zum Dritten System und seinen Schnittstellen zur Privatwirtschaft und zum staatlichen Handeln aufgelegt[22]. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass bürgerschaftliches Engagement und Eigenarbeit der Akteure sowie zusätzliche staatliche Leistungen (in Form der Anschub- oder Projektfinanzierung oder anderer Zuschüsse) innovatives (erwerbs-)wirtschaftliches Handeln hervorbringen, das zugleich auf soziale Ziele ausgerichtet ist. Diese sozialen Ziele, die durch das soziale Wirtschaften im Dritten System angestrebt werden, sind vielfältig:

– So kann es darum gehen, Personen zu integrieren, die im Ersten Arbeitsmarkt langfristig keine Beschäftigung finden[23].

– Das bürgerschaftliche Engagement kann auf die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen hinwirken, die weder vom Markt noch vom Staat bereitgestellt werden, weil die Herstellung entweder nicht wirtschaftlich ist oder die Kunden nicht über genügend Kaufkraft verfügen.

– Ziel kann auch sein, benachteiligte Personengruppen (etwa in unterversorgten Regionen) mit einer Grundversorgung (Energie, Ernährung, Wohnen) auszustatten.

– Während der Tätigkeiten findet eine fachliche oder methodische Qualifizierung statt, und es wird nach Übergangsmöglichkeiten in eine reguläre Beschäftigung im Ersten oder Zweiten Sektor gesucht.

– Nach dem genossenschaftlichen Prinzip werden neue

---

[22] Siehe: „Wirtschaftliche, organisatorische und soziale Aspekte des Dritten Sektors. Bestandsaufnahme, Zustandsbeschreibung und Empfehlung relevanter Handlungs- und Forschungsfelder“, Förderkennzeichen: 01 HL 0027

[23] Eine jüngst fertiggestellte Studie vom Bremer Netzwerk Selbsthilfe zeigt, dass die in diesem Netzwerk zusammengeschlossenen Projekte, Initiativen und „kleinen Dienstleister“ besonders erfolgreich Arbeitslose wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert haben. Während angestrebt ist, dass zukünftig Beschäftigungsträger 25 % Erfolgsquote aufweisen müssen, macht die Studie deutlich, dass von den Arbeitslosen, die bei den Projekten im Rahmen des Netzwerkes Selbsthilfe über BSHG-19-Stellen oder ABM-Stellen tätig waren, nach zwei Jahren über 40 % wieder eine feste Stelle haben.

Möglichkeiten der Umgestaltung von Krisenregionen etwa in Form der Wohnraumbewirtschaftung (im Rahmen von Stadtteilerhaltungs- und -erneuerungsprogrammen) entwickelt.

– Gemeinsam werden Ressourcen genutzt (angemietete Räume, Werkzeuge usw.).

– Wirtschaftliche Überschüsse können für gemeinnützige Zwecke (innerhalb oder außerhalb des eigenen Betriebs) verwendet werden (Not-for-profit-Orientierung) usw..

Diese Beispiele verdeutlichen die Wirkungsweise der Sozialen Ökonomie im Dritten System: Unterschiedliche Formen des bürgerschaftlichen Engagements und der Eigenarbeit ermöglichen – gemeinsam mit der Nutzung öffentlicher Mittel – (erwerbs-)wirtschaftliches Handeln, das nicht nur volkswirtschaftliche, sondern zugleich soziale Effekte zur Folge hat. Im günstigen Fall regt es zu weiterem bürgerschaftlichem Engagement an und verstetigt so die soziale Wirkung. Anders gesprochen: Die Soziale Ökonomie nutzt nicht nur das klassische materielle Kapital und die Arbeitskraft der Menschen, um zu produzieren, sondern auch das in der Gesellschaft vorhandene soziale Kapital (in Form von bürgerschaftlichem Engagement und Eigenarbeit). Aus volkswirtschaftlicher Sicht bedeutet dies, die Produktions- oder Wohlfahrtsfunktion, die eine optimale Allokation von Kapital und Arbeit beschreibt, um die Größe soziales Kapital zu ergänzen. Dieser Gedanke ist auf der Makroebene freilich nicht neu. Insbesondere die Weltbank weiß bereits seit langem um die Bedeutung des sozialen Kapitals, und sie operiert deshalb beispielsweise bei Entwicklungsprojekten explizit mit dieser Größe. So haben mit der Verwendung des Kapitalbegriffs die Gedanken von Etzioni, dass es neben Markt und Staat noch weitere gesellschaftlich relevante Triebkräfte gibt, in globalen Diskussionen Eingang gefunden.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Angesichts der Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Entstehung materieller und sozialer Güter muss nach günstigen Bedingungen gesucht werden, das bürgerschaftliche Engagement (und die Eigenarbeit) in der Sozialen Ökonomie zu erleichtern und zu verstetigen. Es wäre lohnenswert, Praxis- und Forschungsprogramme aufzulegen, um die Wirkungsweise derartiger Mischungen innovativer Finanzierungs-, Beschaffungs- und Arbeitsformen zu untersuchen. Erste Analysen deuten auf die hohe wohlfahrtsökonomische Relevanz der Sozialen Ökonomie hin. Insbesondere vor dem Hintergrund sich weiterhin durchsetzender Pluralisierungs- und Entgrenzungsprozesse in der Arbeits- und Bürgergesellschaft ist es auf der politischen Seite angezeigt, nach sinnvollen Durchlässigkeiten und Übergängen zwischen privaten, sozialen und staatlichen Initiativen und Handlungsformen sowie Beschäftigungen und Tätigkeitsfeldern jenseits der Erwerbsarbeit, im bürgerschaftlichen Engagement und in der Eigenarbeit, zu suchen und diese zu erproben. Möglicherweise liegt hierin ein bislang unausgeschöpftes Beschäftigungspotenzial (Evers/Schulze-Böing/Weck/Zühlke 1998)[24]. Sollen die beobachtbaren gesellschaftlichen Entgrenzungsprozesse nicht als eine konzept- und steuerlose Form der „Weiter-so-Modernisierung“ (Bonß 1997) erfolgen, dann erfordern sie die Suche nach den innovativen Potenzialen gesellschaftlich gestalteter Grenzüberschreitungen.

Das soziale Kapital ist im ökonomischen Sinne nicht nur Input für das Dritte System und insbesondere für die Sozialwirtschaft. Wenn wir nicht nur auf die volkswirtschaftlichen, sondern auch auf die sozialen Effekte hinweisen, dann bringen wir damit zum Ausdruck, dass im Dritten System und in der Sozialen Ökonomie soziales Kapital auch als Output entsteht. Das Dritte System und insbesondere die Sozialwirtschaft, die in den letzten Jahren neben Markt und Staat gesellschaftlich bedeutsamer geworden sind, zeichnen sich nicht nur durch den Gemeinwohlbezug und partizipativen Charakter in den Tätigkeitsfeldern aus, es wird auch Gemeinwohl und Partizipation als Handlungsform „produziert“. In diesem Sinne ist es in der Tat gerechtfertigt, von einem „System“ zu sprechen, weil gleich einem Kreislauf immer wieder neues soziales Kapital entsteht, was wiederum Voraussetzung für erfolgreiches wohlfahrtsökonomisches Handeln ist. Sollte dieses System sich als eine stabile Kraft im wirtschaftlichen und sozialen Gefüge erweisen, können sich daraus neue Muster sozialer Integration entwickeln, die für die Entfaltung einer Bürgergesellschaft von Bedeutung sind.

8. Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit: Herausforderungen und Perspektiven

– *Bürgerschaftliches Engagement in der Arbeitswelt muss sich für Probleme und Themen der Bürgergesellschaft öffnen.*

Engagement in der Arbeitswelt ist bislang eng auf Fragen der Erwerbsarbeit, der betrieblichen Mitbestimmung, der Verbesserung der Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit oder sozialverträglicher Modelle betrieblicher Umstrukturierungen fokussiert. Die Veränderungen in der Erwerbsgesellschaft zeigen allerdings, dass die Abläufe in der Arbeitswelt auch Folgen für die Bürgergesellschaft haben. Die Entlassung von Beschäftigten und die daraus folgende Arbeitslosigkeit sind nicht nur ein betriebliches Thema, sondern betreffen ebenso das Gemeinwesen. Für die zentralen Akteure in der Arbeitswelt, Unternehmen und Gewerkschaften, stellt sich deshalb die Herausforderung, sich auch als Akteure der Bürgergesellschaft zu begreifen und entsprechend zu betätigen.

– *Veränderungen in der Erwerbsarbeit und im Engagement erfordern Durchlässigkeiten zwischen den Bereichen und die Eröffnung neuer Zugänge.*

Eine zunehmende Arbeitsverdichtung, erhöhte Anforderungen an die Mobilität der Beschäftigten, die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse sowie die beobachtbaren Pluralisierungs- und Entgrenzungsprozesse in der Erwerbsarbeit wirken sich auch auf das bürgerschaftliche Engagement aus. Hinzu kommen Veränderungen dieses

[24] Allerdings wird vor einer einseitigen arbeitsmarktpolitischen Bewertung und damit Funktionalisierung des Dritten Systems auch gewarnt (vgl. Priller u.a. 1999, Strachwitz 1999).

Engagements wie die Herausbildung neuer Formen, veränderter Erwartungen und Haltungen sowie ein Selbstverständnis der Beschäftigten als Bürgerinnen und Bürger, die mit ihrem Engagement über die Arbeitswelt hinausgehen. Diese Veränderungen erfordern neue Durchlässigkeiten zwischen den Bereichen Erwerbsarbeit und Engagement. Dies können Projekte unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements sein, dazu können aber auch neue Arbeitszeitmodelle wie Arbeitszeitkonten oder so genannte Sabbaticals gehören, die den Beschäftigten Möglichkeiten zu einem Engagement eröffnen.

– *Die Orientierung am Gemeinwohl und die Übernahme sozialer Verantwortung sollten Bestandteil unternehmerischer Tätigkeiten sein.*

Angesichts einer starken Orientierung am „shareholder value" lässt sich insbesondere bei global agierenden, großen Unternehmen eine Tendenz beobachten, nur noch die Gewinnmaximierung im Blick zu haben und Bezüge zum Gemeinwesen zu vernachlässigen. Die Erkenntnisse zur Bedeutung des sozialen und gesellschaftlichen Umfeldes von unternehmerischen Aktivitäten zeigen allerdings, dass ein intaktes Gemeinwesen eine wichtige Rahmenbedingung für wirtschaftliches Handeln ist. Gewinnerzielung und Gemeinwohlorientierung können durchaus eine produktive Verbindung eingehen. Diesen Zusammenhang gilt es in der Öffentlichkeit gegenüber Unternehmen, Vertretern der Politik und der Gewerkschaften publik zu machen und die Akteure dafür zu gewinnen. Die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist ein Element einer Unternehmenspolitik, die sich auch an Gemeinwesenbelangen ausrichtet. Darüber hinaus geht es aber insgesamt um ein unternehmerisches Handeln, das die Arbeitsbedingungen innerhalb des Betriebes im Blick hat, ethische Grundsätze und die Einhaltung der Menschenrechte respektiert und auf nachhaltiges Wirtschaften ausgerichtet ist. Bürgerschaftliches Engagement und Corporate Social Responsibility sind Ressourcen einer modernen Gesellschaft.

– *Auch für die Gewerkschaften stellen sich angesichts der Veränderungen in der Arbeitsgesellschaft und innerorganisatorischer Umbrüche Anforderungen und Chancen zur Öffnung in die Bürgergesellschaft.*

Betriebsschließungen, Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsförderung vollziehen sich in der Arbeitswelt; sie haben aber zugleich auch Auswirkungen auf lokale Gemeinwesen und auf die Bürgergesellschaft insgesamt. Für die Gewerkschaften resultiert daraus die Anforderung, über Aktivitäten in der Arbeitswelt hinauszugehen und auch als Akteure der Bürgergesellschaft aktiv zu werden. Dazu gehören die Beteiligung an lokalen Beschäftigungspakten und die Mitwirkung an Prozessen der Gemeinwesenentwicklung ebenso wie gezielte Projekte, die auf die Integration von Arbeitslosen und Senioren zielen. Innerorganisatorisch erfordert eine zivilgesellschaftliche Orientierung Demokratisierungsprozesse, indem neue Partizipationsformen und Angebote zur Mitarbeit entwickelt werden.

– *Für eine umfassende Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in der Arbeitswelt sind Netzwerke der verschiedenen Akteure und Organisationen notwendig.*

Ausgehend von den Erkenntnissen zur Bedeutung eines funktionierenden Gemeinwesens und der Rolle sozialen Kapitals für Unternehmenstätigkeiten sollten Netzwerke breit angelegt sein. Um z.B. Initiativen zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit in einer Region in Gang zu setzen, sind neben Unternehmen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden auch Akteure wie Organisationen des Dritten Sektors, öffentliche Einrichtungen, kommunale Verwaltungen und die Politik zentrale Ansprechpartner. Auch für eine Ausweitung des unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements bedarf es der Kooperation von Akteuren, die bislang wenig miteinander zu tun hatten (z.B. Unternehmen und gemeinnützige Organisationen). Im lokalen Raum fehlen darüber hinaus Netzwerke und Vermittlungsagenturen, die Projekte unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements anregen, entwickeln und durchführen.

– *Für eine Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Familie und Engagement bedarf es der Ausweitung flexibler Arbeitszeitmodelle, die den Beschäftigten Zeitsouveränität ermöglichen.*

Sowohl die Erfahrungen mit der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie als auch die Erkenntnisse zur Vereinbarkeit von Engagement mit den Tätigkeiten in Beruf und Familie zeigen, dass Arbeitszeiten insbesondere für Frauen mit Kindern von zentraler Bedeutung sind. Um die Vereinbarkeit zu erleichtern, bedarf es – neben eines Ausbaus von Ganztageseinrichtungen in Kindergarten und Schule – flexibler Arbeitszeitmodelle, die den Beschäftigten Möglichkeiten der Gestaltung der eigenen Arbeitszeiten eröffnen. Dies stellt neue Anforderungen an die Unternehmen ebenso wie an die Gewerkschaften. Die Frage nach der Vereinbarkeit der verschiedenen Tätigkeiten und der Ausbau flexibler Arbeitszeitmodelle, die den Bedürfnissen der Beschäftigten entsprechen, sollten Gegenstand in betrieblichen Vereinbarungen und tarifvertraglichen Regelungen sein.

– *Bürgerschaftliches Engagement kann Erwerbsarbeit nicht ersetzen, aber es kann zur sozialen Integration Arbeitsloser beitragen.*

Bürgerschaftliches Engagement kann den Verlust des Arbeitsplatzes nicht ersetzen. Nach wie vor ist die Integration in die Erwerbsarbeit von zentraler Bedeutung sowohl für die Identität der Einzelnen als auch für die Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand. Die Erfahrungen in Ostdeutschland, aber auch die Aktivitäten in westdeutschen Arbeitslosenprojekten zeigen jedoch, dass bürgerschaftliches Engagement sehr wohl einen Beitrag zur sozialen Integration Arbeitsloser leisten kann. Die Entfaltung dieser Potenziale bedarf der Unterstützung durch die Politik, aber auch durch andere gesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften und Unternehmen. Im Zentrum steht allerdings die Engagementförderung und nicht eine Arbeitsmarkt- oder Beschäftigungspolitik.

B3. Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat

Bürgerschaftliches Engagement im Verhältnis zum Sozialstaat in den Blick zu nehmen bedeutet, es bezüglich seines Beitrages zu Sicherheit und sozialer Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger zu untersuchen. Dies entspricht dem hier verwendeten weiten Sozialstaatsbegriff, der nicht ein abgegrenztes Politikfeld (wie z.B. die Sozialpolitik) anspricht, sondern einen bestimmten Typus staatlicher Aktivität, der sich durch alle Politikbereiche hindurchzieht. Dieser Typus staatlichen Handelns zielt auf die Sicherung der Lebensbedingungen der Menschen und die Integration aller in die Gesellschaft. Dieses Sozialstaatsverständnis beinhaltet die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger. Bürgerschaftliches Engagement ist somit Teil dieses Konzepts – es ist die lebendige Seite des Sozialstaates.

Damit sich diese kooperative Tätigkeit von Bürgerinnen und Bürgern und sozialstaatlichen Institutionen sowie Organisationen praktisch entwickeln kann, ist eine Handlungslogik nötig, die Engagement integriert und seinen Stellenwert anerkennt. Viele Institutionen arbeiten heute jedoch anders, sie verwalten die Bürgerinnen und Bürger eher als dass sie mit ihnen gemeinsam gestalten. Hier sind Veränderungsprozesse nötig, die die Institutionen sowohl nach innen als auch nach außen für bürgerschaftliches Engagement öffnen und so Mitbestimmung und Mitgestaltung ermöglichen. Diese Perspektive der Institutionenöffnung ist für den folgenden Teil zentral. Verdeutlicht wird sie anhand der Untersuchung ausgewählter Handlungsfelder, in denen das Verhältnis von bürgerschaftlichem Engagement und Sozialstaat besonders prägnant zum Ausdruck kommt. Diese Handlungsfelder werden zunächst analysiert, um sodann Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Ergänzt wird diese handlungsfeldbezogene Untersuchung durch eine Analyse der Rolle der Wohlfahrtsverbände als historisch gewachsene besondere organisatorische Struktur im Bereich des Sozialstaates. Der Berichtsteil schließt mit dem Herausarbeiten von Problemen, die der Entwicklung bürgerschaftlichen Engagements unter sozialstaatlicher Perspektive im Wege stehen, um so übergreifende Anforderungen an Politik und Gesellschaft für die Stärkung dieses Engagements herauszuarbeiten.

1. Das Verhältnis von Sozialstaat und bürgerschaftlichem Engagement

Zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Sozialstaat besteht eine enge wechselseitige Beziehung. So können die unterschiedlichen Ausdrucks- und Organisationsformen bürgerschaftlichen Engagements in ihrer Entfaltung durch sozialstaatliche Institutionen und Interventionen behindert oder gefördert werden. Umgekehrt sind viele Dienste und Leistungen des Sozialstaats ursprünglich durch die private Initiative und das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern entstanden und wurden erst im Zuge der weiteren Entwicklung in staatliche bzw. kommunale Trägerschaft übernommen. Darüber hinaus kann die Arbeits- und Wirkungsweise sozialstaatlicher Einrichtungen und Dienste (wie z.B. Krankenhäuser, Altenheime, Pflegedienste, Kinder- und Jugendeinrichtungen) auch heute noch in hohem Maße durch bürgerschaftliche Mitwirkung – z.B. in Form von ehrenamtlichem Engagement, Mitwirkung der Nutzer, Fördervereinen, Geldspenden etc. – geprägt werden.

Um diese Wechselbeziehungen angemessen erfassen und beschreiben zu können, bedarf es eines spezifischen Sozialstaatsverständnisses. Wenn in diesem Bericht im Folgenden von Sozialstaat bzw. sozialstaatlichen Institutionen gesprochen wird, dann ist nicht ausschließlich ein abgegrenztes Politikfeld gemeint, das sich als Sozialpolitik etwa von Wirtschafts-, Außen- und Innenpolitik unterscheidet. Vielmehr wird – in Übereinstimmung mit der vergleichenden Sozialstaatstheorie und -forschung (vgl. etwa Alber/Nübel/Schölkopf 1998 sowie Lessenich/Ostner 1998) – von einer weiten Fassung des Sozialstaatsverständnisses ausgegangen. In diesem Sinne bezieht sich der Begriff des Sozialstaates (oder im angelsächsischen Sprachraum: welfare state) auf eine spezifische Ausrichtung des Gesamtstaates auf die Prinzipien von Sicherheit und sozialer Teilhabe. In allen demokratischen Staaten sind seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert und vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg unterschiedliche politische Maßnahmen und Programme in den Bereichen der Einkommenssicherung, Gesundheit, des Wohnens und der Bildung entwickelt worden. Dabei können sich allerdings die sozialstaatlichen Institutionensysteme nach Umfang, Struktur und Leistungsmechanismen zwischen den einzelnen Ländern erheblich voneinander unterscheiden, was in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung zur Entwicklung unterschiedlicher Typen „wohlfahrtsstaatlicher Regimes“ beigetragen hat (vgl. Esping-Andersen 1990). Dabei ist das deutsche Sozialstaatsverständnis durch eine tiefgreifende Ambivalenz gekennzeichnet. Während sich in den anderen westlichen Ländern der Begriff des „Wohlfahrtsstaates“ durchgesetzt hat, hält man in Deutschland nach wie vor am Begriff des „Sozialstaates“ bzw. des „Sozialen Rechtsstaates“ fest. Dieses spezifisch deutsche Staatsverständnis ist ein Ergebnis grundlegender Auseinandersetzungen in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland. Hier standen sich nämlich die Konzeption eines staatsinterventionistischen „Demokratischen Sozialismus“ einerseits und das Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ andererseits gegenüber (vgl. Hartwich 1978). Unter dem Eindruck des totalitären Staates des Dritten Reiches und der Prosperitätsphase der Nachkriegszeit hat sich letztlich das Konzept des sozialen Rechtsstaates und der sozialen Marktwirtschaft gegen konkurrierende ordnungspolitische Modelle durchgesetzt. Dies bedeutet, dass der Sozialstaat zwar

einerseits mit seinen Maßnahmen und Programmen Armut und soziale Ausgrenzung bekämpfen und Einkommenschancen verstetigen, aber doch insgesamt gemäß den Geboten der „Subsidiarität“ und „Solidarität“ hinter dem Markt und den gesellschaftlichen Netzwerken zurücktreten soll. Insofern kennzeichnet das spezifisch deutsche Verständnis des Sozialstaates sowohl die im Grundgesetz verfassungsrechtlich verankerte Verpflichtung des Staates zu sozialpolitischem Handeln als auch eine Kampfansage gegen eine Ausweitung sozialstaatlicher Aktivitäten in Richtung eines interventionistischen Wohlfahrtsstaates (vgl. Alber u. a. 1998).

In diesem Verständnis kommt auch die Einsicht zum Ausdruck, dass die individuelle Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger nie allein von staatlichen Beiträgen, sondern immer auch von den Leistungen des Marktes, des Dritten Sektors und nicht zuletzt der privaten Haushalte abhängig ist. Bei näherem Hinsehen zeigt sich ferner, dass längst nicht alle sozialpolitischen Einrichtungen und Institutionen dem Staat im engeren Sinne zuzuordnen sind. Vielmehr erweist sich der Vorgang der Produktion von Wohlfahrt als ein Prozess, bei dem mehrere Institutionen und Akteure auf verschiedenen Ebenen mit ihren Leistungen ineinander greifen. Es erweist sich daher als sinnvoll, zwischen dem Staat im engeren Sinne und einem sogenannten „Wohlfahrtssektor“ im weiteren Sinne zu unterscheiden (vgl. Kaufmann 1994: 368). Dabei umfasst der Wohlfahrtssektor die Gesamtheit derjenigen Organisationen und Leistungsbereiche, die unter staatlichem Einfluss wohlfahrtsrelevante Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger bereitstellen. Zu diesem Wohlfahrtssektor gehören neben privatgewerblichen Anbietern sozialer Leistungen vor allem auch die Organisationen, Einrichtungen und Dienste sowohl in öffentlicher als auch in freigemeinnütziger und selbstorganisierter Trägerschaft.

Im Kontext dieser unterschiedlichen Institutionen und Akteure kann die Rolle des Staates sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Während auf der einen Seite ein Selbstverständnis denkbar ist, wonach der Staat als Instanz der umfassenden Fürsorge und Versorgung neben den Aufgaben der Regulierung und Finanzierung auch in hohem Maße die Produktion sozialpolitischer Leistungen in eigener Regie für sich reklamiert („produzierender Staat“), so ist auf der anderen Seite ein Selbstverständnis denkbar, wonach sich der Staat weitgehend aus der unmittelbaren Erbringung sozialer Leistungen heraushält und lediglich die Rahmenbedingungen für die effektive und effiziente Produktion sozialpolitischer Leistungen durch Dritte sowie die Gewährleistung der Zugänglichkeit dieser Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger organisiert („regulierender Staat“). Es liegt auf der Hand, dass sich solche gegensätzlichen Selbstverständnisse sozialstaatlichen Handelns auch in unterschiedlicher Weise auf die Chancen und Bedingungen bürgerschaftlichen Engagements auswirken. In dieser Hinsicht gilt also, dass der Sozialstaat in seinen Funktionszusammenhängen und Wirkungen ebenso auf Umfang und Gestalt bürgerschaftlichen Engagements einwirkt, wie er umgekehrt von den jeweiligen Ausprägungen dieses Engagements abhängig sein kann.

Historische Entwicklungen im Verhältnis von bürgerschaftlichem Engagement und Sozialstaat

Die engen Verbindungen zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Sozialstaat kommen bereits in der Begriffsgeschichte des Wortes Sozialpolitik zum Ausdruck. So stand das Wort „Social-Politik“ bereits bei seiner Entstehung in der Mitte des 19. Jahrhunderts im Spannungsfeld der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft (vgl. Pankoke 1970). In der Folgezeit war daher sozialpolitischen Praktikern wie auch Wissenschaftlern zumindest unterschwellig stets bewusst geblieben, dass Sozialpolitik in der deutschen Tradition keineswegs ausschließlich eine staatliche Angelegenheit, sondern ein Politikfeld an der Schnittstelle von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und Akteuren darstellt. Dieser Entstehungszusammenhang der deutschen Sozialpolitik kommt heute noch darin zum Ausdruck, dass im sozialpolitischen Handlungsfeld insbesondere solche Akteure eine wichtige Rolle spielen, die weder zum Privatbereich familialer und verwandtschaftlicher Netzwerke noch zum Staat gehören und deshalb – wie etwa die Sozialversicherungen, Kammern, Gewerkschaften, Unternehmerverbände und Wohlfahrtsverbände – als „intermediäre Instanzen“ bezeichnet werden.

Dem entspricht, dass das Handeln zivilgesellschaftlicher Akteure unterschiedlichster Art von Beginn an einen maßgeblichen Einfluss auf Entstehung und Entwicklung des deutschen Systems sozialpolitischer Leistungen hatte. Für dieses bürgerschaftliche Engagement im Bereich der Wohlfahrtspolitik gab es im 19. Jahrhundert vor allem fünf wichtige Traditionslinien:

– die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Preußische Städteordnung von 1808, mit deren Hilfe das aufstrebende Bürgertum durch die Beteiligung an der Verwaltung lokaler Angelegenheiten in den absolutistischen Staat integriert werden sollte. Diese Regelung bildete den Anfang des „bürgerlichen Ehrenamtes“. Als *soziales* Ehrenamt erhielt es seine institutionelle Ausdrucksform durch das im Jahre 1853 geschaffene „Elberfelder System“, mit dem die öffentliche Armenpflege auf der Grundlage der Preußischen Städteordnung zu einer ehrenamtlichen Aufgabe der männlichen Bürger wurde (vgl. Sachße 2002). Mit dem Elberfelder System wurde die spezifisch deutsche Tradition des Ehrenamtes als Übernahme eines „öffentlichen Amtes“ im Zusammenhang der Regelung örtlicher Angelegenheiten auch für den Bereich der Armenfürsorge und Wohlfahrtspflege wirksam;

– das breite Spektrum kirchlich-konfessioneller „Liebestätigkeit“ in Form von lokalen und überlokalen Vereinen, mildtätigen Stiftungen und Anstalten sowie Sozialverbänden, die auf der evangelischen Seite durch die 1948 von Johann Hinrich Wichern gegründete „Innere Mission“ und auf der katholischen Seite durch den 1897 durch Lorenz Werthmann gegründeten „Caritasverband für das katholische Deutschland“ als kirchlich-konfessionelle Formen eines sozial-karitativen Engagements zusammengefasst und organisiert wurden (Sachße 1986 sowie Heinze/Olk 1981);

– das breite Spektrum privater wohltätiger Einrichtungen für unterschiedliche Adressatengruppen insbesondere in der Organisationsform des Vereins, das sich als Ausdruck des sozialreformerischen und sozialpolitischen Engagements eines wohlhabenden und gebildeten Bürgertums der deutschen Städte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf lokaler Ebene im Sinne bürgerlicher Privatwohltätigkeit herausgebildet hatte (vgl. Sachße 2002);

– die vielfältigen Aktivitäten und Vereinigungen im Bereich der Wohlfahrtspflege, wie sie seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts unter dem Begriff der „geistigen Mütterlichkeit“ durch die bürgerliche Frauenbewegung entwickelt und getragen wurden, und durch die Verfachlichung und später auch Verberuflichung der Sozialen Arbeit vorangetrieben wurden (vgl. Sachße 1986); sowie nicht zuletzt

– die unterschiedlichen Formen der Arbeitersolidarität und Arbeiterselbsthilfe, die sich in Form privater Hilfskassen, Genossenschaften unterschiedlicher Art und Selbsthilfevereinigungen im Kontext der erstarkenden Arbeiterbewegung entwickelt hatten und in der Folgezeit auf Grund der etatistischen Ausrichtung Bismarckscher Sozialpolitik und der allgemeinen Schwächung verschiedener Formen der milieugebundenen Selbstorganisation weitgehend verkümmert und zerfallen sind (vgl. Novy 1985).

Obwohl also das ursprüngliche Begriffsverständnis von „Social-Politik“ nicht auf etatistisches Denken beschränkt war, so setzte sich dennoch in der geschichtlichen Entwicklung des deutschen Sozialstaats – beginnend mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts – immer mehr eine staatszentrierte Sichtweise durch. Parallel zur Etablierung und Weiterentwicklung sozialstaatlicher Einrichtungen, Dienste und Verwaltungsapparate entwickelte sich nach dem Ersten Weltkrieg auch das spezifisch deutsche System der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege. Die damaligen – z.T. erst unmittelbar zu Beginn der Weimarer Republik neugegründeten – Spitzenverbände schlossen sich 1924 zur „Deutschen Liga der Freien Wohlfahrtspflege“ zusammen und wurden in verschiedenen Gesetzgebungswerken (vor allem dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 sowie der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht und die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß öffentlicher Fürsorge von 1924) öffentlich anerkannt und in Bestandssicherungsklauseln gesetzlich abgesichert. Auf diese Weise entstand die spezifische „duale“ Struktur der Wohlfahrtspflege, die das Zusammenwirken öffentlicher und freier Träger im Sozial- und Gesundheitsbereich bis heute prägt (vgl. Sachße 1986 sowie Heinze/Olk 1981). Dieses System ist dadurch gekennzeichnet, dass den freien Trägern eine Bestandsgarantie und ein „bedingter Vorrang“ eingeräumt und dem öffentlichen Träger eine Förderverpflichtung sowie Gewährleistungsverantwortung übertragen wird.

Nach der Zeit des Nationalsozialismus und unter dem Eindruck der hiermit verbundenen Erfahrungen mit einem totalitären Staat wurde nach 1945 in Westdeutschland die sozialstaatliche Entwicklung in Anknüpfung an frühere Traditionen fortgeführt. Allerdings konnte sich angesichts der Erfahrungen mit dem Dritten Reich das Konzept einer umfassenden Betreuung der Bürger „von der Wiege bis zur Bahre“ im Nachkriegsdeutschland nicht durchsetzen. Im Institutionensystem des deutschen Sozialstaates kommt dieses Verständnis vor allem darin zum Ausdruck, dass das Sozialstaatsprinzip durch das Subsidiaritäts- und das Solidaritätsprinzip sowie nicht zuletzt das Prinzip der persönlichen Verantwortung ergänzt wird. Rechtliche Regelungen, Institutionen und Maßnahmen der deutschen Sozialpolitik sind daher nach wie vor von einer Hilfeverpflichtung der Gruppen, vom Vorrang der kleineren vor den größeren Einheiten und der Verpflichtung des Einzelnen und seiner Angehörigen zur Selbsthilfe geprägt. Damit ist bereits bei der Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems in der unmittelbaren Nachkriegszeit berücksichtigt worden, dass der Staat neben Markt, Familienhaushalten und intermediären Organisationen des Dritten Sektors nur eine Instanz der Wohlfahrtsproduktion neben anderen darstellt (vgl. Kaufmann 1994 sowie Evers/Olk 1996).

Auf der Grundlage dieser institutionellen Grundausstattung hat sich der deutsche Sozialstaat seit seiner Gründung über alle politischen Umbrüche, Krisen und Katastrophen hinweg relativ kontinuierlich weiterentwickelt und dabei insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren des Nachkriegsdeutschlands eine stürmische Expansionsentwicklung erlebt. In dieser Phase hat das erwähnte „duale“ System der arbeitsteiligen Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern der Wohlfahrtspflege vor allem den Wohlfahrtsverbänden ein geradezu explosionsartiges Wachstum beschert. Die Ansprüche auf soziale Leistungen wurden ausgeweitet, Leistungsgesetze beschlossen und vielfältige Förderprogramme aufgelegt. Die freie Wohlfahrtspflege wurde auf diese Weise immer enger in einen durch die öffentliche Hand regulierten kooperativen Verbund öffentlicher Aufgabenerledigung eingebunden. Angesichts der Wirksamkeit des Subsidiaritätsprinzips ging die Ausweitung staatlicher Leistungsversprechen nämlich nicht – wie z.T. befürchtet – mit einer Verdrängung freier Träger, sondern vielmehr mit einer Delegation sozialer Aufgaben an freie Träger der Wohlfahrtspflege einher. Folglich erweiterte das hohe sozialpolitische Engagement des Staates das Betätigungsfeld freier Träger, da diese mit der Erledigung öffentlicher Aufgaben betraut und entsprechend mit staatlichen bzw. para-staatlichen Finanzmitteln versorgt wurden.

Allerdings waren hiermit auch unerwünschte Nebenwirkungen verbunden: Je mehr soziale Verpflichtungen der Staat übernahm, desto mehr wurden die Ziele und Modalitäten der Aufgabendurchführung nach rechtlichen und verwaltungsinternen Kriterien und Regeln gestaltet. Im Zuge dieser Entwicklung gerieten die freien Träger der Wohlfahrtspflege geradezu zwangsläufig in den Sog bürokratischer Logik und unterlagen der Kontrolle der Rechnungshöfe – eine Entwicklung, die innerhalb der freien Wohlfahrtspflege unter Begriffen wie „Bürokratieüberwälzung“ und „Verstaatlichung der Nächstenliebe“ diskutiert wurde.

Spätestens seit den ausgehenden 70er Jahren des 20. Jahrhunderts entzündete sich an eben diesen Phänomenen der Verrechtlichung und Bürokratisierung eine umfassende Sozialstaatskritik. Im Interesse einer gleichmäßigen und flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit sozialpolitischen Gütern und der Sicherheit und Gleichmäßigkeit der Entscheidungs- und Verfahrensabläufe wurde die sozialpolitische Leistungserbringung in wachsendem Maße auf der Basis rechtlicher Regelungen durch verberuflichte bzw. professionalisierte Arbeit in bürokratischen Verwaltungseinheiten erbracht. Im Zuge dieses Prozesses entfaltete sich ein Spannungsfeld zwischen den lebensweltlichen Sichtweisen, Bedürfnissen und Interessen der (potenziellen) Sozialstaatsklienten einerseits und den professionell-bürokratischen Erledigungsprozeduren des Sozialstaats andererseits. In dieser Entwicklung – gepaart mit weiteren gesellschaftlichen Veränderungen und Umbrüchen – sind die Gründe dafür zu suchen, dass es seit den frühen 1970er Jahren verschiedenste Formen und Spielarten eines „bürgergesellschaftlichen Aufbruchs" gegeben hat, die als neuartige Ausdrucksformen einer öffentlichkeitsbezogenen mit-bürgerschaftlichen Solidarität gelten können. Hierzu gehören

– die vielfältigen Ausdrucksformen der so genannten *„neuen Selbsthilfebewegung"*, also die unterschiedlichen Formen von Selbsthilfegruppen und Selbsthilfezusammenschlüssen, die sich auf Grund der Gleichbetroffenheit der Mitglieder von einem Problem, Anliegen oder Leiden konstituieren, und die sich überwiegend im Gesundheitsbereich, im Bereich psychosozialer Probleme, Behinderung, Sucht, Eltern-Kind-Selbsthilfe etc. seit den frühen 1970er Jahren herausgebildet hatten (vgl. Braun/Opielka 1992);

– die *neue lokale Vereins- und Initiativenkultur*, die sich aus der Vielzahl selbstorganisierter Träger und Organisationen zusammensetzt, die sich im Zusammenhang mit den verschiedenen „neuen sozialen Bewegungen" der 1970er und 1980er Jahre (Frauen-, Alternativ- und Ökologiebewegung) zumeist auf lokaler und regionaler Ebene in den Bereichen Umwelt, Kinder- und Jugendpolitik, Gesundheit, Bildung und Stadtentwicklung entwickelt und verbreitet haben, sowie nicht zuletzt unterschiedliche Ausdrucksformen der Selbstorganisation in Form von *Bürgerinitiativen,* die als relativ informell strukturierte, lokal, zeitlich und thematisch begrenzte Aktivitäten von Bürgerinnen und Bürgern zum Zwecke der Verbesserung konkreter Lebensverhältnisse bzw. der Verhinderung einer drohenden Verschlechterung derselben gegründet worden sind (vgl. für einen Überblick Vilmar 1988).

Die Welle neuartiger Ausdrucks- und Organisationsformen eines „bürgerschaftlichen Aufbruchs" hat inzwischen den seit dem 19. Jahrhundert entwickelten Traditionsbestand bürgerschaftlichen Engagements ergänzt und zu einer Anreicherung und Erweiterung der deutschen Engagementkultur beigetragen. Diese Formen bürgerschaftlichen Engagements sind z.T. als Ausdruck eines neuen Selbstbewusstseins und Selbstverständnisses der Bürgerinnen und Bürger zu verstehen, die in wachsendem Maße ihre Bürgerrolle aktiv im Sinne von Verantwortungsübernahme und Beteiligung interpretieren. Zum Teil sind sie allerdings auch als Reaktion auf die Erkenntnis zu verstehen, dass der Sozialstaat – jenseits finanzieller Knappheiten – mit seiner Beschränkung auf staatliche Interventionsformen (Recht, Geld, Profession etc.) nicht alle sozialen Probleme lösen und Bedürfnisse befriedigen kann. Insofern finden diese neuartigen Engagementformen fortwährend neue Nahrung in dem Maße,

– wie sich Problemlagen und Bedürfnisse verbreiten, die – wie die Bewältigung komplexer Alltagsprobleme im Zusammenhang mit chronischen bzw. neuartigen Krankheitsbildern (z.B. Aids), Behinderungen, aber auch mit einer sozial marginalisierten Situation (wie Langzeitarbeitslosigkeit) – durch professionell-bürokratische Leistungsangebote nicht angemessen bewältigt werden können;

– wie mit dem quantitativen Wachstum des sozialstaatlichen Sicherungssystems die unerwünschten Folgewirkungen der Funktionsweise des Sozialstaats selbst – also Ökonomisierungs-, Verrechtlichungs-, Bürokratisierungs- und Professionalisierungstendenzen – immer offensichtlicher werden (vgl. Badura u.a. 1981: 5–38).

Im Spannungsfeld von staatlicher Sozialpolitik einerseits und bürgerschaftlichen Aktionsformen andererseits kristallisierte sich in der Phase der ausgehenden 1970er und beginnenden 1980er Jahre eine sozialpolitische Reformdebatte heraus, in der sich zwei Positionen gegenüberstanden: Die eine – radikalere – Position machte ihre Kritik unmittelbar an den zentralen Gestaltungsprinzipien des bürokratisierten und professionalisierten sozialen Sicherungssystems fest. Kritisiert wurde aus dieser Sicht, dass der expandierende Sozialstaat die Handlungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger einenge und die (potenziellen) Nutzer sozialpolitischer Leistungen ihrer Eigenkompetenzen und Selbsthilfepotenziale durch eine „entmündigende Expertenherrschaft" (vgl. Illich 1979) beraube. Demnach stellt sich das sozialpolitische Institutionen- und Leistungssystem also als eine Instanz dar, die im Verhältnis zu den Adressaten bzw. Nutzern vor allem kontrollierende, disziplinierende und entmündigende Wirkungen hervorruft. Diese Kritik verdichtet sich zu der These, wonach der Sozialstaat letztlich durch seine entmündigenden Wirkungen diejenigen Probleme selbst hervorruft, die er vorgibt zu lösen. Die von den Vertretern dieser Position vorgeschlagene Therapie ist ebenso radikal wie die Diagnose: Sozialstaatliche Bürokratie und professionelle Expertenmacht seien möglichst weitgehend zu reduzieren, um der Eigenkompetenz, den Alltagswissensbeständen und Selbsthilfekräften der potenziellen Nutzer im Rahmen einer umfassenden Laisierungsstrategie wieder zu ihrem Recht zu verhelfen (vgl. Badura/Groß 1976). Demgegenüber diagnostizierte die andere – gemäßigtere – Position prinzipiell behebbare Defizite und Unzulänglichkeiten im sozialen Sicherungssystem. Strukturen und Handlungsformen einer bürgerfernen Verwaltung sowie alltags- und adressatenferne professionelle Orientierungsmuster seien für Leistungs-

defizite sozialstaatlicher Institutionen verantwortlich zu machen. Solche Probleme seien durch qualitative Weiterentwicklung – also etwa durch die Realisierung einer „bürgernahen Verwaltung“ sowie durch eine stärkere Dezentralisierung und Kommunalisierung der Leistungserbringung zu beheben (vgl. hierzu Kaufmann/Forschungsverbund Bürgernahe Gestaltung der Sozialen Umwelt 1979).

Hinsichtlich des Verhältnisses von Sozialstaat und bürgerschaftlichem Engagement sind diese Debatten und Reformbewegungen der 1970er und frühen 1980er Jahre von erheblicher Bedeutung: Nachdem in früheren Phasen der sozialstaatlichen Entwicklung alle Reformenergien auf die Durchsetzung neuer und die Ausweitung bestehender Leistungen konzentriert worden waren, wurden nun zum ersten Mal neben den positiven, wohlfahrtssteigernden auch die negativen Wirkungen sozialstaatlichen Handelns erkennbar. Damit wurde es auch möglich und erforderlich, die Rolle des Nutzers, Kunden bzw. Empfängers sozialpolitischer Leistungen neu zu thematisieren. Ausgehend von der grundlegenden Einsicht, dass bei der Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen der Nutzer bzw. Konsument nicht lediglich ein passiver Empfänger, sondern vielmehr ein aktiver Koproduzent der Leistung ist, wird nun die besondere Bedeutung der Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie Dispositionen potenzieller Leistungsempfänger für die Produktivität sozialpolitischer Leistungen erkennbar. Wenn aber der Adressat einer sozialpolitischen Leistung zu einer wichtigen „Produktivitätsreserve“ wird, dann kommt es darauf an, bei der Ausgestaltung sozialer Dienste und Einrichtungen die Motivationen, Eigenbeiträge, Fähigkeiten und Fertigkeiten potenzieller Adressaten und Nutzer durch geeignete Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und zu stärken. An diese – zunächst theoretische – Einsicht schließen sich in den Folgejahrzehnten vielfältige Bemühungen an, die „Macht der Konsumenten“ sozialpolitischer Leistungen in Klienten- und Patientenrechtsorganisationen zu organisieren sowie den Gedanken des Verbraucher- bzw. Konsumentenschutzes in neuer Weise in die Ausgestaltung des sozialpolitischen Leistungssystems einzubringen. Auch basieren letztlich alle Bemühungen und Reformbestrebungen, die Selbsthilfefähigkeiten, Leistungsbeiträge und Engagementmotive der Bürgerinnen und Bürger zur qualitativen Verbesserung der Leistungen zu nutzen, auf diesem Koproduktionstheorem.

Dennoch ist auffällig, dass es trotz solcher Einsichten und Befunde weder der Selbsthilfebewegung noch der alternativen Initiativen- und Projekteszene bis heute gelungen ist, dass bestehende System bürokratisierter und professionalisierter Leistungserbringung in Richtung einer Stärkung von Klienten- bzw. Patientenrechten und des Einbaus des Selbsthilfegedankens spürbar zu verändern. Letztlich wurde den vielfältigen neuen Spielarten einer selbstorganisierten sozialen Aktion bestenfalls ein Platz an den Rändern und in den Nischen des bestehenden sozialpolitischen Institutionensystems und damit eine marginale Position zugewiesen.

Die Aufwertung von Markt und Wettbewerb im sozialpolitischen Institutionensystem

Seitdem haben sich die sozialpolitischen Rahmenbedingungen für die Vielfalt unterschiedlicher Formen des bürgerschaftlichen Engagements erneut radikal verändert. Mit der Ausdehnung sozialpolitischer Institutionen und Leistungen stieg auch die Sensibilität für die unerwünschten Folgen dieses sozialpolitischen Arrangements. Der Sozialstaat wurde zum ersten Mal nicht nur in seiner Eigenschaft als „Problemlöser“, sondern nun auch in seiner möglichen Eigenschaft als „Problemerzeuger“ erkannt und kritisiert. Darüber hinaus trug die anhaltende Massenarbeitslosigkeit zu wachsenden Ausgabenanforderungen und sinkenden Einnahmen und damit zu einer Finanzkrise des Sozialstaates bei, die durch die generelle Knappheit öffentlicher Finanzen noch gesteigert wurde. In Folge dessen wandelten sich bereits in den 1980er Jahren in der Bundesrepublik – wie in vielen anderen westlichen Ländern auch – die vorherrschenden Leitbilder einer Gesellschafts- und Sozialreform. Das Leitbild eines umfassenden „Versorgungsstaates“ hatte angesichts der Grenzen staatlichen Handelns und veränderter finanzieller Handlungsspielräume an Überzeugungskraft verloren. Konzepte marktorientierten Denkens waren in allen europäischen Ländern auf dem Vormarsch. Mit dieser Neubewertung des Marktmechanismus setzte sich ein „minimalistisches“ Staatsverständnis durch, das darauf hinauslief, staatliches Handeln auf seine Kernaufgaben zu beschränken und die Selbstregulierungskräfte des Marktes zu stärken.

Unter dem Leitkonzept des „schlanken Staates“ wurde zu Beginn der 1990er Jahre im öffentlichen Sektor mit der Entwicklung und Erprobung von Modellen einer – zunächst kommunalen – Verwaltungsreform begonnen (vgl. Naschhold/Bogumil 2000). Angeleitet durch die Philosophie des New Public Management wurden betriebswirtschaftliches Denken in den Bereich der öffentlichen Verwaltung übertragen und marktähnliche Strukturen auch innerhalb des professionell-bürokratischen Leistungssystems verankert. Diese zielten darauf ab, durch den Einbau marktförmiger Elemente und neuer Anreizstrukturen in das öffentliche Versorgungssystem Effizienz- und Qualitätsgewinne zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund eines Aufgabenwandels des Staates sind seitdem Bestrebungen zu beobachten, im Bereich sozialer Dienste und Leistungen so genannte Quasi-Märkte einzuführen, bei denen der Staat soziale Leistungen nicht mehr selbst erbringt, sondern bei privaten (gemeinnützigen wie gewinnorientierten) Anbietern einkauft, die miteinander um die Erteilung staatlicher Aufträge konkurrieren. Darüber hinaus wird marktorientiertes Denken direkt in den Wohlfahrtssektor – also sowohl in die Sozialverwaltungen und öffentlichen Einrichtungen und Dienste als auch in die Einrichtungen und Strukturen der freien Wohlfahrtspflege – eingeführt; damit werden die bislang vorherrschenden administrativen und professionellen Kulturen durch Unternehmenskulturen überlagert und verdrängt.

Mit der Einführung marktorientierter Gestaltungsprinzipien änderte sich auch die Beziehung zwischen öffentlichen und

freien Trägern. Die neue staatliche Strategie zielte darauf ab, die traditionell durch das Subsidiaritätsprinzip legitimierte Form der exklusiven Zusammenarbeit öffentlicher mit freien Trägern durch die Einführung eines politisch regulierten „inszenierten Wettbewerbs“ abzulösen. Durch das Pflegeversicherungsgesetz von 1994 sowie sozialgesetzliche Novellierungen in BSHG (§ 93) sowie SGB VIII/ KJHG (§§ 77 ff.) wurde der Kreis „freier Träger“ um privatgewerbliche Träger erweitert und durch die Einführung von Quasi-Märkten der Wettbewerb zwischen diesen Trägern forciert, um den Effektivitäts- und Effizienzdruck auf die Anbieter zu erhöhen. Die Wohlfahrtsverbände waren ihrerseits bemüht, ihre Marktposition durch die Weiterentwicklung unternehmerischer Strukturen und die Entwicklung eines strategischen Managements zu verbessern. Sie haben ihre betrieblichen Abläufe modernisiert, Kosten-Leistungsrelationen verbessert, Verfahren der Kostenrechnung, des Controlling und des Qualitätsmanagements eingeführt sowie z.T. Betriebsteile in (gemeinnützige) GmbHs umgeformt. Seither befinden sich die Wohlfahrtsverbände in einem Entwicklungsprozess von „Wertegemeinschaften“ zu „Dienstleistungsunternehmen“ (vgl. Rauschenbach/ Sachße/Olk 1995).

Im Zuge solcher Entwicklungen hin zu einer „Ökonomisierung“ von Sozialstaat und „Wohlfahrtssektor“ haben sich die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement keineswegs verbessert. Zwar betont die betriebswirtschaftlich orientierte Managementbewegung die neue Bedeutung des Nutzers bzw. Leistungsadressaten als eines „Kunden“ und proklamiert das Ziel, bei geringeren Ausgaben sowohl mehr als auch bessere soziale Leistungen erbringen zu wollen. Aber gerade die hohe symbolische Bedeutung der Kundenmetapher zeigt, dass es hierbei – neben der durchaus auch proklamierten Kostensenkung – vor allem auf eine bessere Versorgung und Bedürfnisbefriedigung des Bürgers als Kunden, keineswegs aber um eine Stärkung seiner Rolle als Mitproduzent und Gestalter der Leistungen geht. Darüber hinaus verdrängen betriebswirtschaftlich orientierte Management- und Professionskonzepte die letzten Reste bürgerschaftlichen Engagements endgültig an die Ränder und in die Nischen des sozialpolitischen Institutionensystems. Während in den Kernbereichen der sozialen Versorgung im betriebswirtschaftlichen Sinne immer perfektere Produktions- und Steuerungssysteme etabliert werden, werden bürgerschaftliche Initiative und Eigenverantwortung allenfalls noch dort geschätzt und in Anspruch genommen, wo es um wirtschaftlich unrentable Nischenprodukte, um schwache Interessen oder um Versorgungslücken geht, in die weder staatlich-bürokratische noch marktliche Versorgungssysteme hineinreichen. Bürgerschaftliches Engagement ist also in den Konzepten einer betriebswirtschaftlichen Modernisierung auf die Position einer Ergänzung und eines Korrektivs außerhalb etablierter Versorgungsstrukturen verwiesen, während die eigentlichen Kerninstitutionen nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien optimiert und damit von der als unsicher und wenig verlässlich eingeschätzten Ressource bürgerschaftlichen Engagements endgültig abgekoppelt werden.

Bürgerschaftliches Engagement und „ermöglichender Sozialstaat“

Mit den Veränderungen und Umbrüchen der 1990er Jahre haben sich die Rahmenbedingungen für den deutschen Sozialstaat erneut grundlegend verändert. Zu den bekannten Phänomenen einer anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit und eines Umbruchs in den Wertorientierungen und Lebensformen der Bevölkerung kamen Phänomene wie Globalisierung, europäische Integration und zusätzliche finanzielle Kosten aus dem deutschen Einigungsprozess hinzu. Solche Entwicklungen haben den Sozialstaat in eine immer spürbarer werdende Handlungsklemme hineingeführt: Wachsenden Ansprüchen an Niveau und Qualität öffentlicher Leistungen stehen schwindende finanzielle Ressourcen und offenkundige Steuerungsdefizite gegenüber. Diese Ausgangslage hat in den letzten Jahren solchen politischen Konzepten Auftrieb verliehen, die Auswege aus der unproduktiven Alternative zwischen klassischen Konzepten des „Versorgungsstaats“ einerseits und Konzepten eines „Minimalstaats“ andererseits zu zeigen versuchen. Diese Konzepte, die unter verschiedenen Begriffen diskutiert werden, zielen insgesamt auf eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen Staat und (Bürger-) Gesellschaft ab. Konzepte eines „ermunternden“, „aktivierenden“ bzw. „ermöglichenden“ Staates werden seit einigen Jahren quer durch die verschiedensten politischen Lager hindurch entwickelt und diskutiert. Während die FDP in dieser Hinsicht an klassische liberale Positionen einer Stärkung individueller Verantwortlichkeiten anknüpft und Bündnis 90/Die Grünen auf ihre Verbundenheit mit gesellschaftlichen Bewegungen verweisen können, findet die Leitidee eines ermöglichenden bzw. aktivierenden Staates auch bei der CDU/CSU und der SPD Anklang. So gibt es in der CDU/CSU ordnungspolitische Entwürfe, die in Anknüpfung an das Subsidiaritätsprinzip und die christliche Soziallehre eine entsprechende Neubestimmung staatlicher Aufgaben vorschlagen (vgl. z.B. Glück 2000). In der Sozialdemokratie hat das Konzept des aktivierenden Staates insbesondere im Zusammenhang mit den Debatten um einen „Dritten Weg“ eine prominente Rolle gespielt (vgl. z.B. Schröder 2000a). Mit dem Kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 1999 wurde dieses Konzept zum offiziellen Leitbild der Bundesregierung für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung erhoben.

Konzepte eines „aktivierenden“ bzw. „ermöglichenden“ Staates haben sich aus unterschiedlichen ordnungspolitischen Denktraditionen und Vorläufern entwickelt. Ein wichtiger Traditionsstrang stellt zweifellos das aus der liberalen Staatslehre und der katholischen Soziallehre entstammende Subsidiaritätsprinzip dar. In der Idee einer „Vorfahrt für die kleinen Gemeinschaften“ und den hieraus resultierenden Vorschlägen für ein dezentrales und föderales System sozialstaatlicher Institutionen finden sich Anknüpfungspunkte für die Prinzipien der Aktivierung und Ermöglichung gesellschaftlicher Selbstbestimmung und Verantwortungsübernahme. Abgesehen davon hat das Konzept eines „enabling state“ (vgl. Gilbert/Gilbert 1989), wie es Ende der 1980er Jahre in den USA entwickelt worden ist, inspirierend für die neueren Debatten um eine Neubestimmung des Staates in den europäischen

Ländern gewirkt. In dem damals entwickelten Konzept eines „befähigenden Staates“ waren schon viele Elemente der heutigen Staatsdiskussion enthalten.

Die Enquete-Kommission greift – jenseits etwaiger parteipolitischer Festlegungen einschlägiger Konzepte und Begrifflichkeiten – diese Überlegungen und Leitbilder zur Neubestimmung der Rolle des Staates im Verhältnis zur Bürgergesellschaft auf, da hierin ein wichtiger Beitrag zur Bestimmung der Möglichkeiten und Ansatzpunkte des Sozialstaats zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements gesehen wird. Wichtiger als die Festlegung auf eine bestimmte Begrifflichkeit ist aus Sicht der Kommission eine präzise Bestimmung der Sache, um die es dabei geht: nämlich eine genaue Beschreibung dieser neuen Rolle des Staates und der hieraus resultierenden Verhältnisbestimmung zur Bürgergesellschaft. In dieser Hinsicht sind einige „problematische Lesarten“ im Umlauf, die von der Kommission ausdrücklich nicht geteilt werden. Hierzu gehört etwa eine Vorstellung vom „aktivierenden Staat“, der eine einseitige Beeinflussungsbeziehung zur Gesellschaft unterhält, etwa in dem Sinne, dass eine als überwiegend passiv vorgestellte Gesellschaft durch den Staat erst aktiviert werden müsse. Ebenso wird die Vorstellung nicht geteilt, wonach sich ein überwiegend als „freiheitsberaubend“ eingeschätzter Staat möglichst weitgehend zurücknehmen solle, um eine sich selbst regulierende, selbst genügsame Gesellschaft aktiver Bürgerinnen und Bürger zur Entfaltung kommen zu lassen. Gemeint ist vielmehr ein Verständnis des „ermöglichenden Staates“, der bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben „auf Augenhöhe“ mit den unterschiedlichsten bürgergesellschaftlichen Akteuren kommuniziert und kooperiert. Unterstellt wird also eine *gleichberechtigte Wechselbeziehung* zwischen einem „ermöglichenden“ Staat auf der einen Seite und einer immer schon aktiven, Verantwortung übernehmenden Bürgergesellschaft andererseits. Durch die enge, gleichberechtigte Zusammenarbeit von Staat und Bürgergesellschaft werden beide Seiten in ihrem Handeln nicht behindert, sondern vielmehr ausdrücklich gestärkt und gestützt. Weder werden die vielfältigen bürgergesellschaftlichen Akteure (wie Individuen, Gruppen und Organisationen) durch die Kooperation mit staatlichen Institutionen korrumpiert und instrumentalisiert, noch wird der Sozialstaat auf diese Weise bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben behindert. Vielmehr lassen sich auf diese Weise sowohl die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement verbessern als auch die Leistungsfähigkeit des Sozialstaats nachhaltig erhöhen.

Allerdings sind damit keineswegs alle Maßnahmen und Programme, die unter Leitbegriffen wie „Aktivierung“ und „Ermöglichung“ propagiert werden, geeignet für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Manche Spielarten einer aktivierenden Politik setzen viel zu einseitig auf selektive Anreize für ihren individuellen Nutzen kalkulierende Individuen im Konkurrenzkampf um Marktchancen. Bei diesen Strategien wird weniger in Gemeinsinn, Solidarität und Sozialkapital als vielmehr in Humankapital investiert. Es geht vielmehr um solche aktivierenden bzw. ermöglichenden Konzepte, die in ihrem zu Grunde liegenden Menschenbild auch auf die normative Konstruktion des bürgergesellschaftlichen Aktivbürgers und damit auf Tugenden wie Verantwortungsbereitschaft und Bürgersinn zurückgreifen. Ziel ist es also, durch die Stärkung und Ermutigung bürgerschaftlichen Engagements und bürgerschaftlicher Assoziationsformen (wie z.B. Vereine, Stiftungen und Initiativen) Dispositionen wie Solidarität, wechselseitige Anteilnahme und Vertrauen zu bestärken und damit zur Bildung und Vermehrung von Sozialkapital beizutragen.

Die Bedeutung des Konzepts des „ermöglichenden“ Staates für die Stärkung von Bürgerengagement und Bürgergesellschaft ergibt sich daraus, dass hier der Staat in seiner Rolle für die Förderung und Ermunterung eigenbestimmter Handlungsformen und der Übernahme von Verantwortung durch gesellschaftliche Akteure (seien dies nun einzelne Individuen oder gesellschaftliche Gruppen und Organisationen) betont und ausgestaltet wird. Es geht um die Frage einer neuen Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Beide sollen bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben eng zusammenarbeiten und eine neue Teilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren entwickeln. Konzeptionelle Grundlage für eine solche Teilung und Stufung von Verantwortlichkeiten ist eine präzise Differenzierung unterschiedlicher Formen staatlicher Verantwortung. Während klassische Konzepte von einer umfassenden Erfüllungsverantwortung des Staates und seiner Verwaltung bei der Erbringung öffentlicher Aufgaben ausgehen, wird in Konzepten eines ermöglichenden Staates zwischen Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Durchführungsfunktionen unterschieden (vgl. Schuppert 1998). Auf diese Weise können die Verantwortlichkeiten unterschiedlicher Akteure im Verwaltungsvollzug neu aufgeteilt werden. Dabei wird dem Staat insbesondere im Rahmen seiner Gewährleistungsverantwortung eine Rahmen setzende und strategische Ziele vorgebende Rolle zugeschrieben, während die Durchführung unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren übertragen werden soll. Auf diese Weise zielt der ermöglichende Staat darauf ab,

– einerseits die Bürgerinnen und Bürger und gesellschaftlichen Organisationen von staatlicher Gängelung und Einengung zu befreien und

– andererseits die gesellschaftlichen Akteure zu ermuntern und zu aktivieren, indem die Rahmenbedingungen für eine eigenverantwortliche Übernahme gesellschaftlicher Aufgaben verbessert werden.

Dies bedeutet aber auch, dass es nicht ausreicht, bürgerschaftliches Engagement, Verantwortungsübernahme und Koproduktion durch die Ausgestaltung institutioneller Rahmenbedingungen ausschließlich passiv „zu ermöglichen“. Dies könnte nämlich – unbeabsichtigt – dazu führen, dass die ohnehin bereits engagementfähigen und -bereiten Bevölkerungsgruppen dieses Angebot ergreifen (können), während andere Bevölkerungsgruppen z.B. wegen fehlender Engagementerfahrungen, Kompetenzen und Motivationen nicht (in gleichem Maße) zum Zuge kommen. Das Konzept des „befähigenden“ und „ermöglichenden“ Staates schließt also ausdrücklich Maßnahmen und Strategien der Befähigung verschiedener

Gruppen in der Bevölkerung zur Beteiligung und zum bürgerschaftlichen Engagement mit ein. Es geht hier insbesondere darum, durch geeignete Maßnahmen der Qualifizierung und Motivierung, aber auch der entsprechenden Ausgestaltung institutioneller Rahmenbedingungen und Aufgabendefinitionen auch solchen Personen (-gruppen) Zugänge zum bürgerschaftlichen Engagement zu schaffen, die über herkömmliche Verfahren und Beteiligungsformen nicht ausreichend angesprochen und motiviert werden konnten bzw. können.

Konzeptionelle Eckpunkte des „ermöglichenden Sozialstaates“

Auf der Grundlage der bisherigen Ausführungen stellt sich nun die Frage, was die Ermöglichung und Stärkung bürgerschaftlichen Engagements im unmittelbaren Kontext sozialstaatlicher Institutionen und Handlungsformen bedeuten könnte. Dies ist nicht zuletzt die Frage danach, welche Rolle und welcher Stellenwert bürgerschaftlichem Engagement bei der Erbringung sozialstaatlicher Leistungen überhaupt noch zugemessen werden soll. In der Bundesrepublik gibt es auch heute noch in den Kernbereichen sozialer Einrichtungen ein nicht zu vernachlässigendes Maß an bürgerschaftlichen Komponenten – ob sie nun konzeptionell vorgesehen sind oder nicht:

– Im Schulalltag etwa spielen Elemente wie Fördervereine, Partnerschaften mit Wirtschaft und Vereinen im Stadtquartier, aber mittlerweile auch die Akquisition von Spendengeldern u.Ä. eine unübersehbare Rolle (vgl. Stern 1999).

– In vielen Stadtplanungskonzepten („Soziale Stadt“) ist die Einbeziehung von Initiativen, Vereinskultur und Bürgerengagement erklärter Bestandteil (vgl. Schubert 2000).

– Im Bereich der Kindertagesbetreuung und der Jugendhilfe gibt es eine große Zahl von Konzepten, bei denen ebenfalls das Engagement von Kindern, Jugendlichen und Eltern, die Kooperation in von Engagement geprägten Netzwerken (mit Schulen, Betrieben u.a.m.) eine wichtige Rolle spielt (vgl. für die Familienselbsthilfe Gerzer-Sass 2002 und für die Jugendhilfe Olk 2002b).

– Im Bereich der Altenpflege gibt es in regional unterschiedlicher Dichte – trotz völliger Nichtbeachtung dieser Phänomene durch Politik und Fachdiskussionen – eine erstaunlich zählebige Kultur lokaler Pflegevereine, Fördervereine, Patenschaften, Spendenkulturen und oft von den Kirchen unterstützte Pflege- und Hilfevereine (vgl. Klie 2001a).

Auf solche und ähnliche Entwicklungen nehmen Konzepte Bezug, die Bürgerengagement nicht nur am Rand und gewissermaßen in der zivilgesellschaftlichen Umwelt der sozialstaatlichen Versorgungsangebote lokalisieren, sondern sie als einen integralen Bestandteil ihrer eigenen Praktiken und Leitmodelle verstehen.

Zum richtigen Verständnis derartiger Konzepte der Stärkung von Bürgerengagement und Bürgergesellschaft innerhalb der Institutionen des bundesdeutschen Sozialstaats gilt es jedoch noch einmal zu unterstreichen, dass Bürgerengagement und Bürgergesellschaft dabei grundsätzlich auf mehr verweisen als auf freiwillige Mitarbeit und Spenden. Es geht überdies

– um Formen einer stärkeren Einbindung und *sozialen Einbettung* von sozialstaatlichen Institutionen und Angeboten, die herkömmlich oft als örtliche Vorposten eines hierarchischen Versorgungssystems fungieren (Stichworte: Öffnung von Heimen, innere und äußere Öffnung von Schulen, Schaffung von Netzwerken und Partnerschaften, Nutzung von Unterstützungsformen wie etwa Fördervereine, Sponsorships etc.);

– um die Aufwertung einer *Vielzahl von Wirtschaftsformen und Trägerschaften* (Bürgerstiftungen, Vereinsträgerschaften, Zweckbetriebe, soziale Unternehmen) – als Teil einer pluralen Organisationskultur, aber auch verschiedener Formen des Wirtschaftens im Bereich der Sozialwirtschaft.

Konzeptionell steht die Forderung nach einer Stärkung von Elementen bürgerschaftlichen Engagements im gerade beschriebenen erweiterten Sinn damit quer zur üblichen Einteilung auch des sozialpolitischen Bereichs in Sektoren und der damit einhergehenden Sektoralisierung von Bürgerengagement als einem speziellen Attribut des „Dritten Sektors“. Zum Ausgangspunkt der Analyse wird eher der zuvor skizzierte Dualismus zwischen voll professionalisierten staatlich/marktlichen Versorgungskomplexen großer Sozialbetriebe auf der einen und einer oft instabilen Landschaft improvisierter, von bürgerschaftlichem Engagement getragener Initiativen und Angebote auf der anderen Seite – unter der Fragestellung, wie die Offenheit und Durchlässigkeit des staatlich/marktlich geprägten Bereichs für die Dimension bürgerschaftlicher Elemente erhöht werden könnte.

Öffnung und „Einbettung“ sozialer Dienste und Einrichtungen

Die vergangenen Jahrzehnte waren im Bereich sozialer Dienste und Einrichtungen durch Prozesse der organisatorischen Verfestigung und Binnendifferenzierung, des quantitativen Ausbaus und der Professionalisierung des Personals geprägt. Stationäre und ambulante Einrichtungen für alte Menschen, Kindertagesstätten, Jugendeinrichtungen, Schulen sowie die verschiedensten Einrichtungsformen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung stehen für diese Trends. In herkömmlichen Fachlichkeits- und Modernisierungskonzepten Sozialer Arbeit wurde die Qualität dieser Einrichtungen bislang vornehmlich an quantitativen und qualitativen Kennzahlen des hauptamtlichen Personaleinsatzes gemessen. Dies hat – unbeabsichtigt – dazu geführt, dass es „in gut ausgestatteten Einrichtungen und hinter finanziell gut ‚befestigten' Mauern oft genug eine soziale Wüste“ (Dettling 2000: 52) gibt, die nur bei entsprechender Neuausrichtung organisationspolitischer Leitbilder überwunden werden könnte. Die meisten dieser Einrichtungen – dies gilt für die offenen Einrichtungstypen für Kinder und Jugendliche ebenso wie für

Kindertagesstätten und stationäre Einrichtungen für alte und behinderte Menschen – stehen gegenwärtig hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit unter gesellschaftlichem Legitimationsdruck. Die Einführung von Zertifizierungsverfahren, Strategien der Qualitätsentwicklung und einrichtungsbezogenen Qualitätspolitik sowie Experimente mit unterschiedlichsten Verfahren der (Selbst-) Evaluation zeugen von entsprechenden fachpolitischen Antworten auf die Legitimationskrise herkömmlicher Einrichtungsformen. Dabei gibt es allerdings zumeist ein konzeptionelles Übergewicht solcher Modernisierungsstrategien, die – angelehnt an betriebswirtschaftliche Konzepte des Qualitätsmanagements – an einem kundenorientierten Dienstleistungsmodell orientiert sind und vor allem Wirtschaftlichkeitsziele und Effizienzsteigerungen in den Mittelpunkt rücken.

Ob es in dieser Situation gelingt, die sozialen Einrichtungen und Dienste für eine zivilgesellschaftliche Modernisierungsstrategie zu öffnen, wird davon abhängen, welche Rolle solche Modernisierungsstrategien einnehmen werden, die sich eine Steigerung der Leistungsqualität und einen nachhaltigen Ressourceneinsatz vom Einbezug zivilgesellschaftlicher Potenziale erhoffen. Dabei scheinen insbesondere solche Ansätze der Organisationsentwicklung vielversprechend zu sein, die darauf abzielen, sowohl „unternehmerische“ Managementverfahren und Denkweisen in den Bereich der Produktion öffentlicher Güter zu übertragen, als auch geeignete Rahmenbedingungen für die aktive Beteiligung und Koproduktion individueller und kollektiver Akteure der Bürgergesellschaft zu verbessern.

Ein solches Denken in Kategorien der Wirtschaftlichkeit und bürgergesellschaftlichen Produktivität stößt auf Widerstände und Realisierungsprobleme. Denn es ist nicht zu bestreiten, dass geltende förderpolitische Regelungen und Praktiken keineswegs immer engagementfördernd wirken und zudem vermeintlich auch die Arbeitsplatz- und Gestaltungsinteressen des hauptamtlichen Personals berührt sind. Fachpolitische Ansätze einer Stärkung der Rolle der „Nachfrager“ gibt es in der Sozialpolitik durchaus. Sie haben sich allerdings bislang – z.B. im Bereich der Debatten um die Stärkung von Kinderrechten und die hierdurch ausgelöste Welle von Beteiligungsexperimenten – überwiegend auf den Aspekt der (Entscheidungs-)Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und Diensten konzentriert (vgl. Bruner u.a. 1999). Dem gegenüber hat erstaunlicher Weise der Aspekt der Koproduktion, also der Beteiligung der Nutzer und ihrer Angehörigen an der Erbringung der eigentlichen Leistungen bislang kaum eine Rolle gespielt. Bei den hier interessierenden Ansätzen einer Entfaltung der bürgergesellschaftlichen Produktivität geht es insbesondere darum, die Bürgerinnen und Bürger als mittelbar und unmittelbar Beteiligte sowohl als Mitentscheider als auch als Koproduzenten zu stärken und zu ermutigen. Dies betrifft zum einen die Gruppe der unmittelbaren Nutzer dieser Einrichtungen und Dienste, also die Kinder, Jugendlichen, sozial Benachteiligten oder älteren Menschen. Darüber hinaus geht es aber auch um den Einbezug ihrer Angehörigen und ihres sozialen Netzwerkes und der freiwilligen Assoziationen im Umfeld dieser Einrichtungen, also der Initiativen, Projekte und Vereinigungen. Der Einbezug dieser zivilgesellschaftlichen Akteure führt dazu, dass sich die Leistungspalette und die Qualität der fraglichen Einrichtung verbessern und die Identifikation der unterschiedlichen Nutzergruppen mit „ihrer“ Einrichtung stärken lässt. Die Verbesserung der Leistungsqualität lässt sich also mit Zielen wie bürgergesellschaftliche Öffnung und Demokratisierung sinnvoll vereinbaren.

In diesem Zusammenhang haben etwa „best-practice“-Beispiele aus dem Bereich der Schule Aufmerksamkeit hervorgerufen (vgl. Evers u.a. 2001). Unter dem Druck knapper öffentlicher Mittel und neuer Ansprüche an die Schulen als „Orte des Lebens und Lernens“ über weite Phasen des Tagesablaufes hinweg ist in einigen Bundesländern und Einzelschulen damit begonnen worden, pädagogische Reformkonzepte (wie z.B. die innere und äußere Öffnung der Schule) mit neuen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten aus dem Arsenal der New-Public-Management-Bewegung zu kombinieren (Autonomisierung der Einzelschule). Auf diese Weise konnten einzelne Schulen ihr Profil auf die besonderen Anforderungen des Gemeinwesens abstimmen und bürgerschaftliche Ressourcen von Eltern, Schülerinnen und Schülern sowie Vereinen im Umfeld der Schule für eine Bereicherung des Lehrangebotes und des schulischen Lebens nutzen und dadurch die Schule selbst besser in das jeweilige Gemeinwesen einbetten. Beispiele dieser Art lassen sich auch in anderen sozialen Einrichtungstypen beobachten. So hat sich z.B. im Bereich der Kindertagesbetreuung eine breite Modellpraxis des Einbezugs von Eltern und Kindern in die Gestaltung der pädagogischen Arbeit entwickelt (vgl. Stange/Tiemann 1999). Und auch offene freizeitbezogene Einrichtungen für Kinder und Jugendliche bemühen sich zum Teil darum, durch die Kooperation mit weiteren Akteuren im Stadtteil neue Erfahrungsräume zu erschließen und den Gebrauchs- und Erlebniswert der Einrichtung für die Nutzerinnen und Nutzer zu erhöhen (vgl. Sturzenhecker 1998).

Diese Beispiele verweisen darauf, dass sich der Einsatz neuer Managementkonzepte und -verfahren durchaus mit dem systematischen Einbezug bürgerschaftlichen Engagements vereinbaren lässt. Synergetische Effekte einer Verbesserung sowohl von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit als auch der bürgerschaftlichen Produktivität setzen allerdings entsprechende Rahmenbedingungen voraus. Sowohl die sozialstaatlichen Finanzierungs- und Förderungsinstrumente als auch die organisationsbezogenen Fachlichkeitskonzepte müssen den neuen Zielbestimmungen angepasst werden. So könnten etwa die Gewinnung und der systematische Einbezug bürgerschaftlichen Engagements in die Leistungserbringung dieser Einrichtungen durch förderpolitische Regelungen „belohnt“ werden. Die Aufgabe der Gewinnung, Qualifizierung und Begleitung engagierter Bürgerinnen und Bürger könnte sowohl als querschnittsbezogene Aufgabe als auch als Bestandteil des professionellen Aufgabenvollzugs in die Leistungsbeschreibungen integriert und mit entsprechenden Finanz- und Personalmitteln ausgestattet werden. Darüber hinaus sollten auch förderpolitische Anreize für die

Einleitung von Organisationsentwicklungsprozessen gesetzt werden, die auf Konzepte der Netzwerkbildung, Kooperation mit dem sozialen Umfeld sowie eine Rekombination professioneller und freiwilliger Tätigkeit hinauslaufen. Dabei können auch die Träger solcher Dienste und Einrichtungen eine wichtige Rolle spielen. Sie müssten die Entwicklung von einrichtungsbezogenen Fachkonzepten anregen und ermutigen, die vor allem auf die bürgerschaftliche Produktivität der Leistungserbringung abheben. Auf dieser Grundlage lassen sich Organisationsmodelle und Qualitätsentwicklungsverfahren entwickeln, die auf eine synergetische Kooperation von hauptamtlichem Personal und engagierten Bürgerinnen und Bürgern – sowohl innerhalb als auch im Umfeld der Einrichtung – abheben.

Vergleicht man derartige Praxis- und Denkansätze in Richtung einer „Wohlfahrtsgesellschaft", eines Wohlfahrtsmix" und „Wohlfahrtspluralismus" (vgl. Evers/ Olk 1996) mit der zuvor skizzierten marktorientierten Entwicklung in der Sozialpolitik, dann zielen sie darauf, Bürgergesellschaft und Engagement nicht nur als Ergänzung und äußeres Korrektiv, sondern auch als eines der Leitprinzipien und Bauelemente fest institutionalisierter sozialer Dienste und Einrichtungen zu verstehen. Hier würde es nicht nur um den Beitrag der Bürgergesellschaft zur Zivilisierung von Sozialmärkten gehen, sondern auch umgekehrt um den möglichen Beitrag sozialpolitischer Institutionen zur Bürgergesellschaft.

2. Bürgerschaftliches Engagement in Feldern und Bereichen des Sozialstaats

Die Frage, wie der Staat speziell als Sozialstaat für Bürger wirksam werden kann, die sich in sozialen und gemeinwohlbezogenen Belangen engagieren, lässt sich unter drei verschiedenen – freilich einander ergänzenden – Gesichtspunkten thematisieren.

Der erste Gesichtspunkt betrifft *Maßnahmen, die sich unmittelbar an den einzelnen Engagierten richten.* Mit Blick auf sozialstaatliche Aufgaben sind das Fragen der sozialen Absicherung von Engagierten, der Abgeltung von Risiken, der materiellen Entschädigung bei besonderen Kosten, Auslagen u.Ä. Sie sind von weiteren Fragen, die den rechtlichen Status engagierter Personen betreffen, oft kaum zu trennen – etwa Fragen der Haftung, der immateriellen Anerkennung u.Ä. Dieser Fragenkomplex wird deshalb auch überwiegend in Teil C dieses Berichtes behandelt.

Der zweite Gesichtspunkt betrifft *Fragen der Schaffung und des Ausbaus einer speziellen unterstützenden Infrastruktur für engagierte Personen.* Gemeinwohlbezogenes Engagement – ob im Freizeit-, Kultur-, Sport- oder im politisch-sozialen Bereich – braucht auch Formen öffentlicher Förderung, die indirekt wirken: Angebote zur Weiterbildung, Einrichtungen wie Agenturen zur Erschließung des lokalen Milieus und eventuell auch zur Vermittlung von „Nachfrage" und „Angebot" an engagementbereiten Personen in Form von Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros, Selbsthilfekontaktstellen u.Ä. Es geht – auf lokaler, Landes- und eventuell auch Bundesebene – um so etwas wie eigene, besondere Förderungsprogramme zum Engagement, um spezifische zusätzliche Aufgaben, die in einem Politikfeld (z.B. Förderung von Seniorenbüros in der Seniorenpolitik) oder quer über mehrere Felder hinweg (lokale Freiwilligenagenturen) versuchen, spezielle Einrichtungen und Angebote zu entwickeln, die dem Engagement insgesamt zugute kommen.

Der dritte Gesichtspunkt ist möglicherweise der wichtigste, zugleich aber auch am schwierigsten zu beschreiben. Er betrifft *die Frage* – analog zur Frage nach „Umwelt-" oder „Familienfreundlichkeit" –, *wie „engagementfreundlich",* d.h. aufgeschlossen für den Anspruch auf bürgerschaftliches Engagement im Sinne von sowohl Mitgestaltung als auch Mitbestimmung, *Institutionen und Organisationen sind, die im öffentlichen Bereich für Sozialpolitik eine wesentliche Rolle spielen,* z.B. Schulen, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen, aber auch Verbände und Vereine wie z.B. Organisationen der Wohlfahrts- und Jugendverbände. Die Bedeutung dieses dritten Gesichtspunktes wächst angesichts der Erkenntnis, dass die Stärkung von Engagement vielfach nicht eine Frage mangelnder Engagementbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger ist. Sie hängt vielmehr damit zusammen, dass in den Leitbildern und Alltagsroutinen vieler sozialstaatlicher Politikfelder und Institutionen – sowohl in staatlichen kommunalen Einrichtungen, als auch in Organisation in freier Trägerschaft – außerberuflichem Engagement in Form von Sponsorship, Partnerschaften aber auch individueller Unterstützung und Mitarbeit kein Platz eingeräumt wird. Quer durch die verschiedenen Felder der Sozialpolitik ist also die Frage zu stellen, wie „engagementfreundlich" ihre Praktiken, Leitbilder und Ziele sind.

Unter diesem umfassenden Gesichtspunkt sind im Folgenden sowohl die Bestandsaufnahme als auch die Handlungsempfehlungen eng an den konkreten und in vieler Hinsicht unterschiedlichen Entwicklungen in einzelnen Politikbereichen ausgerichtet. Dabei wird auf den Entwicklungs- und Diskussionsstand in solchen Bereichen sozialstaatlicher Politik eingegangen, in denen Engagement seit jeher eine besondere Rolle gespielt oder in der letzten Zeit an Bedeutung gewonnen hat. Konzepte und praktische Ansätze zeigen, wie diese Felder insgesamt stärker mit der Bürgergesellschaft, ihren Ansprüchen und Beiträgen verbunden werden können. Erst bei Betrachtung der jeweiligen Balance und Verknüpfung verschiedener Formen des bürgerschaftlichen Engagements – Sponsorship, partnerschaftliche Unterstützung durch andere Organisationen, Vernetzung, aber auch individuelle Mitarbeit auf verschiedenen Niveaus der Verbindlichkeit – entsteht ein bereichsspezifisches Gesamtbild.

2.1. Gesundheit

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Engagement hat im Gesundheitsbereich und seiner Entwicklung in den letzten 150 Jahren auch in Deutschland eine große Rolle gespielt.

– Betroffene haben sich in Solidarvereinigungen zusammengefunden und noch vor der Bismarckschen Einführung der Krankenversicherung ein System von Tausenden lokaler Hilfs- und Gesundheitskassen entstehen lassen; die Organisierung und Selbstverwaltung dieser Einrichtungen war ein wichtiges Feld von Engagement.

– Im Rahmen der Entwicklung von Standes- und Berufsvereinigungen haben neben spezifisch ständischen Interessen immer auch Anliegen, die das öffentliche Interesse an der Gesundheit der Gesamtbevölkerung und das Gemeinwohl betrafen, eine Rolle gespielt.

– In einzelnen zentralen Bereichen und um Gesundheitsprobleme wie Alkoholismus, Rheuma, Behinderungen haben sich die von solchen Beeinträchtigungen und Krankheiten Betroffenen und ihre Angehörigen – lange vor der Welle der neuen Selbsthilfebewegung – selbst organisiert und engagiert.

– Gesundheit war schon immer Anlass für Bewegungen, in denen sich Betroffene, Engagierte, Laien und Professionelle gemeinsam engagierten – noch vor der neuen Gesundheitsbewegung war das z.B. in den Hygienebewegungen und Initiativen des 19. Jahrhunderts und in der Zeit der Weimarer Republik der Fall (zur Geschichte: vgl. Göckenjahn 1985).

Die auch heute noch gebräuchliche Rede vom „System der Selbstverwaltung“ und dem „Solidarprinzip“ in der Gesundheitsversorgung verweist also einerseits auf eine lange zivilgesellschaftliche Tradition mit verschiedenen Strängen. Andererseits lässt sich kaum irgendwo deutlicher ablesen als im Gesundheitswesen, dass die hier entwickelten korporatistischen Strukturen wenig zivilgesellschaftlich – d.h. berücksichtigungsfähig gegenüber Gemeinwohlinteressen und demokratisch strukturiert – geprägt sind. So ist der Gesundheitsbereich seit Jahren Zielscheibe öffentlicher Kritik. Er wird oft als verkrusteter sozialindustrieller Komplex skizziert, in dem das Engagement von z.T. ehrenamtlichen Interessenvertretern, Berufsverbänden und Standesorganisationen sowie der Lobbyismus für einzelwirtschaftliche Interessen in hohem Maße gruppenegoistische Ziele widerspiegelt. Dem korporatistischen System der Selbstverwaltung wird attestiert, Reformblockaden zu erzeugen, die staatliche Politik für sich allein kaum aufzuweichen in der Lage ist. Für gern vorgetragene pauschale Forderungen an „die Politik“, Gestaltungsmacht an „die Gesellschaft“ abzugeben, ist somit der Gesundheitsbereich ein Beispiel, das zur Vorsicht und zu einer bereichsspezifischen Analyse mahnen sollte. Für eine Aufwertung der Bürgergesellschaft als Partner staatlicher Politik gilt es, die vorhandenen korporatistischen Strukturen und Blockaden aufzulösen. Im Konzert der Beteiligten dürfen sich vorhandene Machtungleichgewichte nicht einfach spiegeln.

Gegenwärtige Forderungen in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion nach einer „Bürgerorientierung des Gesundheitswesens“ (Badura/Schellschmidt 1999; Francke/Hart 2001) verstehen sich denn auch eher „systemkritisch“. Ansatzpunkt einer „bürgerorientierten Systemgestaltung“ (Badura/Schellschmidt 1999: 52) soll eine Kombination von Reformen sein, die „eine bessere Beteiligung, erhöhte Selbstbestimmung und einen verbesserten Schutz von Bürgern im Gesundheitssystem“ (ebd.) verbinden. Die Perspektive der Aufwertung der Rolle der Betroffenen, ihrer Rechte, Selbst- und Mitbestimmungsmöglichkeiten wird dabei verknüpft mit der Forderung, im Gesundheitswesen „Bürgerkompetenz“ als generelles Leitbild zu verankern. Dies soll die Wege ebnen für die Etablierung eines „neuen Qualitäts- und Dienstleistungsbewusstseins“ (ebd. 53), das sich an der Entwicklung und Respektierung von Bürgerkompetenz orientiert. In diesem Rahmen geht es einerseits darum, bei den medizinischen Diensten und Einrichtungen ein Leitbild zu fördern, das darauf setzt, die Adressaten und ihre Angehörigen als Partner zu behandeln (vgl. dazu das Bundesmodellprogramm „Der Patient als Partner im medizinischen Entscheidungsprozess“). Zum anderen wird es darum gehen, komplexe Beteiligungs- und Selbstverwaltungsstrukturen neu zu bestimmen. Nicht nur Leistungsstrukturen, auch Organisations- und Verhandlungskompetenzen, also das bisherige System der Selbstverwaltung soll – so die Forderungen – dementsprechend verändert werden. „Wahlrechte der Patienten zusammen mit mehr Gestaltungsrechten der Kassen in der Versorgungsorganisation könnten zu einer Aktivierung der Kassen als Selbstverwaltungsorganisationen der Versicherten führen. Diese könnten zugleich durch unabhängige und öffentlich verantwortete Patientenschutzeinrichtungen (Patientenanwaltschaft, Verbraucherschutzorganisationen) in ihrem Wirken extern begleitet werden“ (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung 2000: 233). Mehr individuelle Kompetenz von Patienten im Umgang mit den komplexen Leistungs- und Entscheidungsstrukturen des Gesundheitssystems, eine Reform dieser Strukturen, aber auch ein Umlernen der dort beruflich Tätigen benötigt als Treibsatz Engagement im weitesten Sinne, sei es nun vor allem durch unmittelbare Betroffenheit, durch berufsethische oder auch bürgerschaftliche Zielsetzungen motiviert.

Betrachtet man im Rahmen dieser allgemeinen und breit angelegten Perspektive der Bürgerorientierung im Gesundheitswesen die einzelnen vorhandenen Bestände an bürgerschaftlichem Engagement, dann lassen sich grob drei Felder unterscheiden:

1. Engagement in Form der Selbstorganisation von breiten Betroffenengruppen und der direkten ehrenamtlichen Hilfe und Unterstützung anderer;

2. Engagement als fachliches und gesellschaftspolitisches Engagement – von der Vertretung spezifischer Gruppeninteressen bis hin zur Artikulation übergreifender Ziele und Leitbilder für eine Reform von Institutionen und Versorgungsstrukturen;

3. Engagement aus unmittelbarer Betroffenheit im Rahmen von lokalen kleinteiligen Selbsthilfegruppen und deren Unterstützung.

1. Bürgerschaftliches Engagement im Gesundheitsbereich als „ein Sorgen für andere“ in Form der *Selbstorganisation*

von breiten Betroffenengruppen und der direkten ehrenamtlichen Hilfe und Unterstützung ist heute noch überwiegend an traditionelle Organisationen wie das Deutsche Rote Kreuz, den Malteser Hilfsdienst, die Johanniter-Unfallhilfe oder den Arbeiter-Samariter-Bund gebunden. Solche und ähnliche Organisationen erfüllen Aufgaben in der Unfallhilfe, übernehmen Rettungs- und Krankentransportdienste und sichern öffentliche Großveranstaltungen. Innerhalb der Gesundheitsinstitutionen, z.B. in Krankenhäusern, findet ehrenamtliches Engagement vielfach als Unterstützung der Tätigkeit des professionellen Personals der Ärzte und Pflegekräfte statt. In etwa 700 Gruppen sind in Kliniken und Heimen in Deutschland etwa 10.000 Personen aktiv, die Hilfe und Beistand anbieten (mitunter nach Farbe ihrer Kittel auch bekannt als „grüne Damen"). Neben ehrenamtlichen Helfern gibt es in vielen Krankenhäusern auf den Stationen auch offiziell bestellte Patientenfürsprecher.

Eine besondere Art bürgerschaftlichen Engagements hat sich in Deutschland seit den 1980er Jahren mit der ambulanten Hospizbewegung entwickelt. Derzeit gibt es ca. 700 ambulante und 75 stationäre Hospiz-Dienste (vgl. Matzat 2001: 5). Etwa 16.000 Menschen sind hier ehrenamtlich tätig. Bezüglich der Förderung der ambulanten Hospizarbeit ist kürzlich im Bundesrat ein Gesetzentwurf beschlossen worden, der den Hospizdiensten einen angemessenen Zuschuss zu den notwendigen Personalkosten zusagt (vgl. Bundesrats-Drucksache Nr. 433/01 vom 22. Juni 2001). Ein Verfahren zur Bestimmung der Leistung der ambulanten Hospizdienste sowie der Förderung auf Länderebene ist ebenfalls Gegenstand des Beschlusses.

Zu erwähnen sind auch die Arbeit der Deutschen Lebensrettungsgesellschaft, für die mehr als eine halbe Million ehrenamtliche Helferinnen und Helfer an Badestränden Wache halten, die Telefonseelsorge, die von den beiden großen Kirchen getragen wird (hier sind etwa 7.000 Personen in 100 derartigen Einrichtungen tätig), sowie die ehrenamtliche Suchtkrankenhilfe und die Laienhelfer in der Psychiatrie. Derartige Tätigkeiten, die sich auf gesundheitliche Belange in einem weiten Sinne beziehen, können oft – unabhängig von materiellen Ausgangsbedingungen – kaum professionalisiert werden. Sie erfordern eine besondere Intensität und Vertrautheit mit Personen und Problemen. Eine jüngere Bewegung in diesem Bereich ist die AIDS-Hilfe, die zwar aus einer Betroffenen-Bewegung hervorging, sich inzwischen aber mit der Deutschen Aids-Hilfe e.V. zu einer schlagkräftigen Lobby-Organisation weiterentwickelt hat. Trotz zunehmender beruflicher Tätigkeit in diesem Bereich ist der Anteil freiwilligen Engagements nach wie vor hoch.

Als Dachverbände stehen vielen selbstorganisierten Gruppen und Initiativen im Gesundheitsbereich die Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (DHS), die Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte (BAGH) sowie der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) zur Seite.

2. Auch *fachliches und gesellschaftspolitisches Engagement* spielt im Gesundheitsbereich eine wichtige Rolle – von der Vertretung spezifischer Gruppeninteressen bis hin zur Artikulation übergreifender Ziele. Die ehrenamtlichen Tätigkeiten im Rahmen der Berufsverbände im Gesundheitsbereich und die Mitarbeit Ehrenamtlicher in den Gremien der Selbstverwaltungsorgane von Ärzteschaft und gesetzlichen Krankenkassen sind Beispiele für fest etablierte Formen des Engagements, bei dem das Gewicht „bürgerschaftlicher" Motive und Orientierungen durchaus unterschiedlich sein kann.

Im Kontrast dazu steht das locker gefügte und formell nicht verbindliche Engagement im Kontext der Gesundheitsbewegung, die insbesondere mit den Gesundheitstagen 1980 in Berlin und 1981 in Hamburg ihren Höhepunkt hatte (als Kompendium entsprechender Reformziele vgl. Knoche/Hungeling 1998). Diese Art des Einsatzes für generelle Reformziele im Namen einer anspruchsvollen Konzeption von ärztlichem, pflegerischem und gesellschaftspolitischem Handeln (Dörner 2001) und der Rolle der Beteiligten als Aktivbürger hat allerdings in den letzten Jahren deutlich abgenommen.

Als wesentlich stabiler hat sich in den letzten Jahren ein vor allem von einer anspruchsvollen Fassung der eigenen professionellen Verpflichtungen ausgehendes Engagement in Bewegungen wie „Ärzte ohne Grenzen" erwiesen.

3. Die *Bewegung der Selbsthilfegruppen,* die sich überwiegend auf den Gesundheitsbereich konzentriert, steht für eine Form des Engagements, das sich aus unmittelbarer Betroffenheit heraus entwickelt. Der Anteil der Selbsthilfegruppen, die im Bereich des Gesundheitswesens tätig sind, bewegt sich nach Expertenberechnung und Schätzungen zwischen 60 % und 75 %. Im Selbsthilfebereich sind nicht immer eindeutige Zuordnungen möglich, da viele Zusammenschlüsse in mehreren Bereichen aktiv sind und oft ein sehr erweitertes Verständnis von Gesundheit (unter Einschluss psychischer/psychosozialer Probleme oder von Umweltaspekten) oder von Sozialem (unter Einschluss gesundheitlicher Probleme) zugrunde legen.

„Selbsthilfegruppen sind freiwillige, meist lose Zusammenschlüsse von Menschen, deren Aktivitäten sich auf die gemeinsame Bewältigung von Krankheiten, psychischen oder sozialen Problemen richten, von denen sie – entweder selber oder als Angehörige – betroffen sind (...) Die Ziele von Selbsthilfegruppen richten sich vor allem auf ihre Mitglieder und nicht auf Außenstehende; darin unterscheiden sie sich von anderen Formen des bürgerschaftlichen Engagements. Selbsthilfegruppen werden nicht von professionellen Helfern geleitet; manche ziehen jedoch gelegentlich Experten zu bestimmten Fragestellungen hinzu" (Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen 1987). Die Selbsthilfe-Bewegung wird inzwischen gerne als „vierte Säule" des Gesundheitswesens beschrieben – neben den Praxen der niedergelassenen Ärzte, den Krankenhäusern und dem öffentlichen Gesundheitsdienst. Heute wird mit ca. 70.000 bis 100.000 Selbsthilfegruppen gerechnet, deren Mitgliederzahlen insgesamt ca. 3 Millionen betragen (vgl. Matzat 2001: 11). Ob man die Mitarbeit in diesen Gruppen als „bürger-

schaftliches“ Engagement fassen sollte, wird unterschiedlich diskutiert (vgl. dazu Kapitel A2.2. zur Selbsthilfe). Insbesondere dort, wo die Gruppen öffentlich kaum sichtbar sind, privaten und informellen Charakter haben, operieren sie an der Nahtstelle von privaten und öffentlichen Bereichen; bürgerschaftliches Engagement hat seinen Platz in letzterem. Allerdings: die Frage nach der richtigen Benennung der Mitarbeit in kleinen, nach innen gerichteten Selbsthilfegruppen berührt nicht deren Wert als historisch vielfach neue Quelle von Hilfe und Selbsthilfe. Und um diese Gruppen herum lagert sich ein Kranz von öffentlichkeitsbezogenen Aktivitäten, die eindeutig dem Bereich des bürgerschaftlichen Engagements zuzurechnen sind: Pionierarbeiten für den Aufbau einer Infrastruktur an Selbsthilfekontaktstellen, ehrenamtliche Mitarbeit in den regionalen und überregionalen Vertretungsstrukturen wie der Deutschen Arbeitsgemeinschaft der Selbsthilfegruppen (DAG SHG) und in Einrichtungen wie der Nationalen Kontaktstelle für Selbsthilfegruppen (NAKOS). Die DAG SHG ist heute neben den anderen Spitzenverbänden wie der DHS, dem BAHG und dem DPWV von den gesetzlichen Krankenkassen als maßgebliche Spitzenorganisation für die Wahrnehmung der Interessen der Selbsthilfe und damit als Kooperationspartner anerkannt. In etwa 250 Städten und Kreisen der Bundesrepublik gibt es mittlerweile lokale Anlaufstellen für Fragen der Selbsthilfe (vgl. Matzat 2001, Spitzenverbände der Krankenkassen 2000, zitiert nach Selbsthilfegruppenjahrbuch 2000: 168–176, der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e.V.).

Ein wichtiger neuer Aufgabenbereich für die organisierte Selbsthilfe ist die Patientenberatung. In § 65b SGB V (Förderung von Einrichtungen zur Verbraucher- und Patientenberatung) ist neuerdings gesetzlich vorgeschrieben, dass die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) dazu Modellvorhaben einrichtet. Das sollte im Jahr 2001 an 31 Standorten geschehen.

Will man die besondere Produktivität der Selbsthilfebewegung als einer in weiten Teilen historisch neuen Ressource für das Gesundheitswesen (vgl. Kickbusch/Trojan 1981) wirklich freisetzen, so ist eine umfassendere Anerkennung und Integration als bisher nötig (vgl. Braun/Kettler/Becker 1997; Borgetto/von Troschke 2001). Der Wert von Selbsthilfegruppen, ihren regionalen und überregionalen Zusammenschlüssen und Dienstleistungseinrichtungen liegt neben den Leistungen kleiner Gruppen in der direkten psychosozialen Hilfe auch darin, dass sie durch Standardbroschüren, Tips, persönliche Beratung u.ä. Formen der „Bildungsarbeit“ erheblich zum „Empowerment“ des Patienten als möglichem Partner beitragen. Information und Kommunikation sind, wie mehrere Umfragen zeigten (vgl. Wasem/Güther 1998), die beiden am deutlichsten wahrgenommenen Lücken im Gesundheitssystem.

Es sollte allerdings nicht übersehen werden, dass sich in der Einstellung gegenüber der Selbsthilfe-Bewegung bereits ein Wandel vollzogen hat, der sich zunächst in ihrer Berücksichtigung im Gesetzestext des § 20 SGB V von 1992 niederschlug (vgl. Thiel 2001). Als Fortschritt für die überwiegend von bürgerschaftlichem Engagement getragene Unterstützungsbewegung für die gesundheitlichen Selbsthilfegruppen ist es auch zu werten, dass der o. a. Paragraph seit dem 1. Januar 2000 ausdrücklich verlangt, dass die Krankenkassen Selbsthilfegruppen, -organisationen und Kontaktstellen fördern und sie in die Formulierung ihrer Fördergrundsätze einbeziehen sollen. Der finanzielle Rahmen dieser Förderung wird mit einer Soll-Bestimmung im Umfang von einer 1 DM pro Versichertem angegeben. Die bisherige Förderung betrug de facto im ersten Jahr, 2000, lediglich 0,26 DM pro Versicherten (vgl. NAKOS 2001a: 16ff.). Nach den vorläufigen Zahlen für das Jahr 2001 hat sich der Anteil der Selbsthilfeförderung durch die GKV zwar leicht erhöht. Der gesetzliche Auftrag ist jedoch auch im zweiten Jahr der Gesetzesänderung keineswegs erfüllt (vgl. NAKOS 2002b: 9). Zwar gibt es auf Landesebene, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, erste Kooperationsvereinbarungen zur Förderung von Selbsthilfe-Kontaktstellen durch die Krankenkassen; aber auch hier liegen die Förderbeträge weit unter den gesetzlich anvisierten Beträgen (zu diesem Problemkreis: Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen 2001).

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Ausgangspunkt für Entwicklungsperspektiven ist das Grundverständnis der Kommission vom engagierten Bürger. Wie auch in anderen Themenbereichen und Politikfeldern verdeutlicht worden ist, meint das nicht einfach die verstärkte ehrenamtliche Flankierung bestehender Strukturen, sondern die Einbeziehung der Bürgerschaft in Entscheidungen über die künftigen Strukturentwicklungen. Vor diesem Hintergrund erklären sich auch die folgenden Schwerpunktsetzungen für Perspektiven einer Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Gesundheitsbereich.

1. Es gilt, bürgerschaftliches Engagement als Element des Leitbilds vom Patienten als Partner und als kompetenten Bürger zu stärken. Mit der Ausrichtung auf den „kompetenten Bürger“ und den Patienten als „Partner“ ist für zukünftige Reformen im Gesundheitsbereich eine Orientierung umschrieben, die grundsätzlich für bürgerschaftliches Engagement Raum bietet. Allerdings spricht einiges dafür, dass gegenwärtig vielfach die Qualifizierung der Partnerinnen und Partner als individuelle Konsumenten bei der Wahl von Kassen, Risikoabsicherung und medizinischen Leistungen im Vordergrund steht. Bürgerschaftliche Kompetenz sollte jedoch im Gesundheitswesen mehr als bisher auch an Bedeutung gewinnen durch die Stärkung entsprechender Formen der *gemeinschaftlichen* Selbsthilfe, des Engagements in und außerhalb des Berufs und bei der Vertretung bislang benachteiligter oder unterbewerteter Interessen. Leitbilder vom Partner und Bürger im Gesundheitswesen, die das nicht enthalten, sind unvollständig.

2. Dabei gilt es zunächst, die Selbsthilfe im Gesundheitswesen mit ihren verschiedenen Organisationsstrukturen weiter zu stärken. Die Bundesregierung sollte – in Abstimmung mit den entsprechenden Länderministerien – für die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften, wie sie

in § 20, 4 SGB V und in § 29 SGB IX vorgeschrieben sind, Sorge tragen. Dabei kann der Vorschlag der Vertreter der Selbsthilfe, die Förderbeträge zu vierteln, als Grundlage für einen Aushandlungsprozess gelten. Die Aufwertung der Rolle der gesetzlichen Krankenkassen sollte nicht dazu führen, dass die Selbsthilfeförderung durch den Rückzug von bislang Beteiligten bei Bund, Ländern und Kommunen Schaden nimmt[1].

3. Das erklärte Ziele der Aufwertung der Patienten als Partner und kompetente Bürger sollte sich auch in den jeweiligen Zusammensetzungen von Beratungs- und Abstimmungsgremien („Runder Tisch im Gesundheitswesen“) niederschlagen. Die Kommission fordert dazu auf zu prüfen, ob hier Patienten- und Bürgerbelange – sei es durch individuelle expertenorientierte Anwaltschaft oder durch Repräsentanten von Betroffenenorganisationen – ausreichend Sitz und Stimme haben. Darüber hinaus sollten konstitutive Faktoren bürgerschaftlichen Engagements – Öffentlichkeit, Transparenz und ausgewiesene Wertorientierungen – einen größeren Einfluss in Debatten und Entscheidungsprozessen erhalten. Für die notwendige Rückbesinnung auf die Leitorientierung des Gesundheitswesens am Adressaten als Partner und Bürger und die entsprechende Wahrnehmung der Kernaufgaben wäre ein breit angelegter gesellschaftlicher Diskurs wichtig, im Rahmen dessen sonst oft überwiegende wirtschaftliche und berufsständische Interessen sich relativieren können.

4. Leitbilder und Praktiken zur Modernisierung zentraler Versorgungsinstitutionen sollten ebenfalls für bürgerschaftliches Engagement in seinen verschiedenen Formen offener werden (z.B. bei Krankenhäusern: Kontakte mit Selbsthilfeeinrichtungen und -gruppen, Einrichtung von Patientenfürsprechern, Ansprache entsprechender Patientenorganisationen bei Organisierung zielgerichteter Versorgungskonzepte des Case- und Desease-Managements u.a.m.). Reforminitiativen internationaler Institutionen wie etwa der WHO (Beispiel: Netzwerk „Gesunde Krankenhäuser“) sollten durch die nationale Gesundheitspolitik noch stärker als bisher unterstützt werden.

5. Die Rechtsposition der Adressaten des Gesundheitssystems sollte nicht allein auf der Ebene individueller Konsumentenschutzrechte gestärkt werden. Zur wirksamen Sondierung von Fehlorientierungen und -behandlungen und zur Materialisierung von Ansprüchen auf bestimmte Qualitäten und Standards gehört auch die Stärkung der Rolle von Patienten-Selbsthilfeorganisationen, Konsumentenvertretungen im Gesundheitswesen sowie von Beteiligungsstrategien und Modellen, die zur Mitarbeit einladen (vgl. Trojan/Leggewie 2001: 357). Die Bürger sollen nicht nur als Einzelne, sondern auch in gemeinschaftlichen und organisierten Formen anerkannte Partner werden, um so ihre spezifische Betroffenenkompetenz tatsächlich entfalten zu können.

6. Die Anerkennung als gleichwertiger Kooperationspartner setzt entsprechende Akzeptanz auf Seiten der Fachkräfte des Gesundheitswesens voraus. Soll die Kooperation zwischen ihnen und den engagierten Bürgerinnen und Bürgern im Gesundheitswesen gelingen, müssen bereits in der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Fachkräfte Aufgaben und Herausforderungen eine Rolle spielen, die mit dem Leitbild vom Adressaten als Partner und kompetenten Bürger verbunden sind. Ausbildungs- und Prüfungsordnung sollten in diesem Sinne ergänzt werden. In der alltäglichen Praxis der Fachkräfte geht es schließlich darum, über angemessene Dialogformen bei den Diensten und Einrichtungen wie bei den Gremien des Gesundheitswesens den Kontakt zu engagierten Betroffenen und entsprechende Lernmöglichkeiten zu erhalten.

2.2. Altenhilfe und Altenpflege

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Der Bereich von Hilfe und Pflege im Alter war seit jeher durch eine Vielfalt von Institutionen, Organisationen und Angeboten gekennzeichnet, bei denen Engagement eine prägende Rolle spielte. Das wird vor allem deutlich, wenn man neben ehrenamtlicher Mitarbeit auch die Bereitschaft zu freiwilligen finanziellen Unterstützungsleistungen seitens der öffentlichen Körperschaften, die Bildung von lokalen Solidargemeinschaften zur wechselseitigen materiellen Unterstützung im Pflegefall u.ä. andere Formen von Engagement mit in Betracht zieht (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002):

– Hilfe und Pflege im Alter ist über lange Zeit eine Domäne kirchlich getragener Organisationen (Organisationen der Wohlfahrtsverbände, Gemeindeschwestern u.a.m.) gewesen, getragen von engagierten Personen, die zum Teil auch fachlich ausgebildet waren.

– Gemeinden und Kreise leisteten nicht allein im Rahmen der Pflichtleistungen nach BSHG, sondern darüber hinaus auch im Bereich von Ermessensleistungen freiwillige Beiträge zum Aufbau einer lokalen Infrastruktur der Hilfe und Unterstützung (Traditionen der Gemeindekrankenpflege, Investitionen in den Aufbau von Alten- und Pflegeheimen sowie Sozialstationen und laufende Beihilfen zum Unterhalt der Einrichtungen).

– Engagement wurde und wird im stationären und insbesondere auch im ambulanten Bereich getragen von Trägern der freien Wohlfahrtspflege, die traditionell oft aus Mitteln des eigenen Verbandes Dienste und

---

[1] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Der durch § 20 Abs. 4 SGB V angebahnte Weg, die Selbsthilfegruppen durch die Krankenkassen zu finanzieren und sie in das Gesundheitssystem zu integrieren, ist skeptisch zu sehen. Durch eine Einbindung in das vielfach ineinander verwobene Gesundheitssystem droht die Gefahr, dass die Selbsthilfegruppen ihre Unabhängigkeit gegenüber Ärzten und Krankenkassen verlieren. Bisher legen die Selbsthilfegruppen, häufig gerade bei chronischen Krankheiten, Missstände bei Behandlungsmethoden und bei Erstattungspraktiken offen. Eine Einbindung in das Gesundheitssystem lässt befürchten, dass sie diese im Dienste des Patienten stehende Unabhängigkeit einschränken müssen.
Die Arbeit und die Funktion der Selbsthilfegruppen sind äußerst wichtig. Entscheidend ist daher eine Verbesserung des Status der Selbsthilfegruppen durch Anerkennung der Gemeinnützigkeit im Zuge einer grundlegenden Reform des Gemeinnützigkeitsrechts.

Leistungen bezuschussen bzw. kostenfreie ergänzende Leistungen anbieten. Auch nach In-Kraft-Treten der Pflegeversicherung werden vereinzelt Anbieter der Wohlfahrtsverbände zwecks Erhalt von Pflegequalitäten von diesen bezuschusst (z.B. zur Finanzierung „diakonischer Zeit“).

– Eine wichtige Rolle spielten darüber hinaus seit jeher Institutionen wie die Kirchengemeinden – etwa in Form der Organisation von Besuchskreisen u.Ä.; die Bedeutung derartiger nicht-fachlicher Beiträge zur allgemeinen Hilfe und Pflege hat sich mit der Konzentration von Finanzierungsleistungen der Kranken- und Pflegeversicherung auf medizinnahe Leistungen noch erhöht.

In vielen Gemeinden hatte sich eine lokale Solidaritäts- und Selbsthilfekultur entwickelt, die mitunter bis heute überdauert und sich vereinzelt auch erneuert hat:

– Eine beträchtliche Zahl von ambulanten und stationären Angeboten beruhte auf dem Engagement von selbständigen lokalen (Träger-) Vereinen, die auf Mitgliedschaften, Beiträgen und ehrenamtlicher Mitarbeit aufbauten. In einigen Gebieten Deutschlands (insbesondere in Baden-Württemberg) haben lokale Krankenpflegevereine eine lange Tradition und bis heute Bestand; das Landesprogramm bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg greift derartige Ansätze auf (Diakonisches Werk 1998).

– Die Arbeit von Sozialstationen wird in der gesamten Bundesrepublik sehr oft durch Spenden aus der lokalen Bürgerschaft und durch organisierte Fördervereine unterstützt. Die dabei mobilisierten Unterstützungsleistungen reichen von symbolischen Beiträgen bis zu finanziell beachtlichen Komponenten.

– Im Bereich der Alten- und Pflegeheime ist jüngst die Möglichkeit geschaffen worden, in den Heimbeiräten die schwachen Betroffenengruppen auch durch engagierte Fürsprecher vertreten zu lassen (vgl. Drittes Gesetz zur Änderung des Heimgesetzes vom 5. November 2001); jenseits der gesetzlich einklagbaren Minimalstandards gibt es nur wenige, allerdings oft eindrucksvolle Beispiele für eine engagierte Interessenvertretung mit anwaltschaftlichen Elementen (beispielhaft für eine gute Praxis in einem Heim: Kötter u.a. 2001).

– Speziell im Betreuungswesen (Begleitung, rechtliche Vertretung, Verantwortungsübernahme für Lebensbedingungen) werden in sehr großem Umfang von Freiwilligen Solidaritätsaufgaben für Ältere und Pflegebedürftige wahrgenommen; ein beträchtlicher Teil der 800.000 überwiegend älteren Menschen unter gesetzlicher Betreuung werden von ehrenamtlichen Betreuern begleitet, die auch eine wichtige Korrektivfunktion gegenüber professionellen und staatlichen Instanzen haben. Überwiegend bei den Wohlfahrtsverbänden angesiedelte Betreuungsvereine begleiten und verstetigen dieses Engagement.

Im Unterschied etwa zur Geschichte der Institution Schule sind also Ansätze der Hilfe und Pflege im Alter traditionell durch ein geringes Maß staatlicher Absicherung und Verantwortungsübernahme und ein großes Gewicht kommunalen und bürgerschaftlichen Engagements geprägt. Dieses hat sich nicht nur in Form ehrenamtlicher Mitarbeit, sondern auch in der Form organisatorischer und solidarischer finanzieller Arrangements realisiert.

Die damit erreichten Hilfe- und Sicherungsniveaus sind weit hinter denen anderer Bereiche (etwa der medizinischen Versorgung) zurückgeblieben (vgl. Alber/Schölkopf 1999). Bis heute sind Unterstützungsleistungen aus der Familie – insbesondere von Töchtern und Schwiegertöchtern sowie Ehepartnern – die wichtigste Ressource für Hilfe und Pflege im Alter (vgl. Klie 2001a).

Mit der Einrichtung der Pflegeversicherung hat nunmehr das Niveau sozialstaatlicher Absicherung zu dem in anderen Bereichen in großem Maße aufgeschlossen. Sozialhilfeabhängigkeit ist reduziert worden, die Zahl von Pflegeanbietern, Einrichtungen und professionellen Kräften hat sich deutlich erhöht, auch wenn die Mehrheit der Pflegebedürftigen bis heute die mögliche Alternative des Pflegegeldes wählt.

Während das Pflegeversicherungsgesetz aus dieser Perspektive zumeist positiv bewertet wird, werden die Folgen hinsichtlich Pflegequalität und Pflegekultur nach seiner Implementation eher kritisch beurteilt (vgl. Klie 2001b). Dies betrifft auch seine Auswirkungen auf Elemente bürgerschaftlichen Engagements als Teil eines „Wohlfahrtsmixes“ im Pflegebereich – einer Leistungsstruktur, bei der ansonsten die Beiträge privatwirtschaflicher Anbieter, öffentlicher Einrichtungen (Pflegekassen) und der Familien im Vordergrund stehen. Im Konzept der nachholenden Professionalisierung und im Rahmen der Orientierung am Gesundheitssystem sind bislang unterstützende Effekte für traditionell vorhandene oder neu entstehende bürgerschaftliche Beiträge im Pflegebereich weitgehend ausgeblieben. Nichts deutet jedoch darauf hin, dass die Lücke zwischen wachsenden Pflege- und Hilfebedarfen und begrenzten Unterstützungskapazitäten von Angehörigen und sonstigen privaten Unterstützungsnetzwerken allein mit Hilfe öffentlicher Leistungen und von den Privathaushalten direkt eingekaufter zusätzlicher Hilfen und Dienste geschlossen werden könnte.

Die Vernachlässigung der Frage nach dem möglichen Beitrag bürgerschaftlichen Engagements hat nicht unbedingt mit dem Gesetz zur Pflegeversicherung zu tun, sondern eher mit der Art seiner Umsetzung (vgl. Evers 1998b). Bürgerschaftliches Engagement wird im Gesetz selbst durchaus – ohne ausdrücklich so genannt zu werden – gewürdigt. So fordert das Pflegeversicherungsgesetz „eine neue Kultur des Helfens und der mitmenschlichen Zuwendung“; es unterstreicht die Bedeutung der familialen, nachbarschaftlichen oder sonstigen ehrenamtlichen Pflege und Betreuung und beschreibt konkrete Aufgaben ihrer Anerkennung und Förderung durch Länder, Kommunen, Pflegeeinrichtungen und Kassen. Insbesondere wird hingewiesen auf die im § 8 des SGB XI (Pflegeversicherungsgesetz) eingeforderte Rolle der Pflegekassen bei der Unterstützung von Ansätzen der Gesundheitsförderung, der Beratung sowie unentgeltlicher Pflegekurse.

Im Gegensatz dazu spielen jedoch bei den gängigen Formen der Umsetzung des Pflegeversicherungsgesetzes (vgl. Kunstmann 1998) derartige Elemente kaum eine Rolle und nur wenige Prozent der Leistungen der Pflegekassen werden darauf verwendet. Kommerzielle und administrative Kriterien dominieren und mit der Festlegung von Finanzierungsregeln, die jenseits eines engen Katalogs von Leistungen keine oder nur unzureichende Vergütungen vorsehen, ist Pflege de facto auf medizinnahe Versorgung reduziert worden. Pflegeleistungen im weiteren Sinne der Hilfe und Unterstützung werden, soweit man sie überhaupt wahrnimmt, allein als Aufgabe im privaten Familienbereich thematisiert. Das Leistungsergänzungsgesetz zur Pflegeversicherung hat für Menschen mit sogenannter eingeschränkter Alltagskompetenz zwar grundsätzlich eine Öffnung des bisherigen engen Leistungsrahmens möglich gemacht; die hier geplante Bereitstellung von Überschüssen der Pflegeversicherung für allgemeine Pflegeleistungen betrifft jedoch weniger als 2 % der Pflegeausgaben.

Was das bürgerschaftliche Engagement in Fragen materieller Unterstützung von Pflegeleistungen angeht, so ist festzustellen, dass andere Träger und Anbieter (z.B. die Kommunen) sich aus freiwilligen bürgerschaftlichen Selbstverpflichtungen zu Kofinanzierungen weitgehend zurückgezogen haben – mit Verweis auf die neue (Alleinzuständigkeit der) Pflegeversicherung.

Leistungsprofil und Kultur der Dienste haben sich im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Kassen zu Formen standardisierter medizinisch-pflegerischer Versorgung entwickelt. Die entsprechenden Qualitätskonzepte machen es schwer, überhaupt noch kommunikative und soziale Hilfen in die Versorgungsmuster zu integrieren und bei der Qualitätssicherung als Teil von Pflegequalität und Professionalität wahrzunehmen. „Alte und kranke Menschen sollen lernen, ihren Bedarf zu gewichten und Pflegekräfte müssen lernen, ihre Einsätze zu begrenzen und nach zehn Minuten zu gehen. Das Ganze wird dann als Erfolg gefeiert, eine Einrichtung schließt und wir machen weiter in ‚Qualität‘ ... Es wird dazu kommen, dass auch Pflege im Akkord noch als Qualität bezeichnet wird. Eine Schwester, die es für fachlich richtig hält, bei einer Patientin länger zu bleiben, muss sich vorhalten lassen, sich nicht abgrenzen zu können“ (Leiter eines Pflege- und Hilfsdienstes im Interview in: Forum Sozialstationen 1999). Diese sicherlich anekdotische Aussage verweist auf die Problematik von Qualitätssicherungsansätzen, die allein auf die handwerkliche Qualität einzelner Pflegeverrichtungen und die Einhaltung zeitlicher Vorgaben ausgerichtet sind.

Während heute im gut finanzierten Teilbereich medizinisch-pflegerischer Leistungen ein großes, fast rein professionelles Angebot privatwirtschaftlicher und freier Träger zu verzeichnen ist, gibt es darüber hinaus nur unsystematisch entwickelte Angebote weiterer Art (Betreuung/Anwesenheit in Nachtdiensten, soziale und kommunikative Angebote in Heimen, hauswirtschaftliche Hilfen). Auch im Berichtswesen zur Pflegeversicherung findet derzeit der Beitrag des außerfamilialen freiwilligen und bürgerschaftlichen Engagements keinerlei Erwähnung mehr (vgl. BMFSFJ 2001).

Gleichwohl hat sich lokal eine kleinteilige Kultur engagierter Unterstützungsleistungen zu stabilisieren vermocht. Quantitative Übersichten existieren nicht. Immer wieder in Fallstudien und Berichten genannt werden neue Formen der Vereinsbildung, die von lokalen Unterstützungsbeiträgen, Projektmitteln einzelner Stellen und/oder Unterstützung der Verbände zehren: Einrichtungen zur Pflegeberatung wie Nottelefone, Besuchsdienste, Nachbarschaftskreise u.a.m. Nur gelegentlich gelingt es, z.B. über kirchliche Träger die Arbeit dieser Initiativen und Vereine systematisch mit der professionellen Versorgungspraxis zu verknüpfen. Anbieter ambulanter Pflegedienste zeigen in der Regel kein Interesse an der Vernetzung mit derartigen Initiativen und es existieren auch keine Anreizstrukturen und Konzepte in dieser Richtung. Auch bei Heimangeboten sind Tendenzen der Öffnung zu Partnerorganisationen auf lokaler Ebene eher die Ausnahme und eine Frage bürgerschaftlichen Engagements des jeweiligen Leitungspersonals.

Diese weitgehende Nichtbeachtung bürgerschaftlicher Potenziale, die bei kommerziellen Trägern und Anbietern nahe liegt, findet sich überwiegend auch bei freien, nicht kommerziellen Anbietern: Die Organisation von Fördervereinen, Partnerschaften und engagierter Mitarbeit ist die Ausnahme. Das alles geschieht vor dem Hintergrund einer großen und weiter wachsenden Lücke bei Bedarfen, die nicht unbedingt rein professionelle Antworten erfordern und überdies in ihrem gesamten Umfang weder mit organisierten bezahlten Hilfen noch mit einer Kombination derartiger Angebote und familialer Leistungen abzudecken sein werden:

- Es ist allgemein mit einer wachsenden Zahl von Personen zu rechnen, bei denen zur somatischen Pflegebedürftigkeit soziale Probleme hinzukommen; z.B. Vereinsamung, mangelnde Kommunikationsmöglichkeiten, fehlende Unterstützung im Haushalt.
- Die Bedeutung langfristiger Pflegeabhängigkeit, die extensive zeitliche Betreuung erfordert (wie z.B. bei Demenzkranken), wird zunehmen.
- Zur Erhaltung und Entlastung familialer Hilfepotenziale wird es zusätzlicher Anstrengungen („Hilfen für Helfende“) bedürfen.

Unter Experten wird die Meinung vertreten, dass vor diesem Hintergrund in Zukunft nicht nur familiale Leistungen, sondern auch Formen des bürgerschaftlichen Engagements eine Rolle spielen werden – und zwar sowohl in Form wirtschaftlich finanzieller Zusatzleistungen zu den Teilvergütungen der Pflegeversicherung (etwa durch Fördervereine) als auch in Form nachbarschaftlichen und lokalen Engagements in der Hilfe, Pflege, kommunikativen und sozialen Unterstützung. Allerdings werden die bestehenden bürgerschaftlichen Potenziale bislang noch kaum beachtet und gefördert. Angesichts der Lücken und Schwachstellen sowohl bei professionellen Angeboten,

materiellen Leistungen als auch in den offiziellen Konzepten wächst gegenwärtig vor allem die individuelle Nothilfe Betroffener durch die Inanspruchnahme von grauen und schwarzen Arbeitsmärkten bei Hilfe und Pflege mit allen bekannten Merkmalen der mangelnden Transparenz, Qualität und Versorgungssicherheit.

Abwehr, Skepsis und besondere Schwierigkeiten in Hinblick auf eine konzeptionelle Wieder-Aufwertung bürgerschaftlichen Engagements im Pflegebereich sind jedoch trotzdem verständlich. Vor allem zwei miteinander verbundene Sachverhalte spielen hier eine Rolle:

– Die Einrichtung der Pflegeversicherung wird weithin als Schaffung einer neuen sozialstaatlichen Alleinzuständigkeit (nach dem Vorbild der Gesundheitsversorgung) missverstanden, so dass Eigenleistungen gleich welcher Art bestenfalls als Nothilfe, konzeptionell jedoch als unangemessen erscheinen.

– Gerade im Hilfe- und Pflegebereich mit seiner langen Tradition der öffentlichen Unterfinanzierung und vergleichsweise geringen Professionalisierungsgraden bestehen besondere Vorbehalte gegen die Aufwertung von „Laienarbeit“ und freiwilligen materiellen Beiträgen der Bürgerschaft. Sie werden weithin in Verbindung gebracht mit einer Rückkehr zu vorsozialstaatlichen Niveaus und dem Versuch, gerade erst etablierte sozialstaatliche (Mit-)Verantwortung wieder zurückzunehmen.

Während die Aufwertung von Potenzialen der Bürgergesellschaft etwa im Schulbereich vor dem Hintergrund eines hohen Sockels staatlicher Beiträge leicht als mögliche Bereicherung wahrgenommen werden kann, liegt es vor dem ganz anders gearteten Hintergrund der Entwicklung im Pflegebereich nahe, sie lediglich als Nothilfe und Abwälzung von Verantwortungen zu interpretieren. Die Schwierigkeit der Entwicklung von Praktiken und Konzepten zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Pflegebereich besteht deshalb auch darin, Leitbilder zu entwerfen, in denen Engagement nicht als Lückenbüßer, sondern als dynamischer Bestandteil einer Modernisierung und Humanisierung der Pflegekultur erscheint. In diesem Zusammenhang lässt sich mit Klie (2001b: 95) die Frage formulieren: „Wie gelingt es, dass professionelle Helfer mit BürgerInnen, Angehörige mit bürgerschaftlich Engagierten, die Kommunen mit den Kassen neue Wege in der Pflege gehen, aus denen Leitbild prägende Geschichten werden können, wie Pflege in fairer Weise gelingen kann: fairer im Geschlechterverhältnis, fairer in der Verteilung von Solidaritätsaufgaben in der Kommune und fairer auch im Generationenverhältnis“.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Handlungsempfehlungen zur Pflege und Revitalisierung von Elementen des Engagements im Bereich von Einrichtungen zur Altenhilfe und Altenpflege gegeben:

– Ein grundsätzlicher Punkt ist zuallererst zu nennen: Neben Engagement als Beitrag zur Verbesserung finanzieller Grundlagen der Pflege und als soziales Engagement hat in diesem Bereich bürgerschaftliches Engagement vor allem als Anwaltschaft eine besondere Bedeutung. Die schwache Personengruppe pflegebedürftiger und alter Menschen ist angewiesen auf Vereinsstrukturen, Verbände, Personen, fachliche Initiativen, die gegenüber Tendenzen der Ökonomisierung, Bürokratisierung und einer bevormundenden Professionalität ihre Stimme erheben, und Probleme öffentlich machen, die oft elementare Menschen- und Bürgerrechte (vgl. Kunz 2000) berühren.

– Um nicht nur Pflegequalität, sondern auch ein Stück Lebensqualität realisieren zu können, geht es im Bereich stationärer Angebote grundsätzlich um die innere und äußere Öffnung der Institutionen. Erst sie schafft auch die Möglichkeit, Ressourcen des Engagements wahrnehmen, pflegen und einbeziehen zu können. Dazu zählen ergänzende kulturelle Angebote lokaler Vereine, Organisationen und Initiativen, Mobilitätshilfen u.a.m. Ein Beispiel aus einem verwandten Bereich: Für die Finanzierung etwa von ambulanten und stationären Hospizen ist gemäß § 39 a SGB V bürgerschaftliches Engagement eine Voraussetzung.

– Insbesondere bei ambulanten Angeboten sollte der bislang weitgehend übersehene Beitrag von lokalen Solidaritäts-, Selbsthilfe- und Unterstützungsstrukturen zur Verbesserung des finanziellen Spielraums bei ergänzenden Angeboten gesichtet werden: das Bemühen von Krankenpflege-, Träger- und Fördervereinen für Sozialstationen um eine Neubestimmung und Aufwertung ihrer Rolle verdient mehr Förderung und Anerkennung. Auf der Ebene der Unterstützung individuellen Engagements ist die Sicherstellung der freiwilligen Übernahme von Betreuungen und Anwaltschaften – auch im Rahmen von Satzungen und Qualitätsverordnungen zur Heimführung, zur Mitbestimmung und Mitverwaltung – ein weiterer wichtiger Schwerpunkt.

– Neue freie Träger, Vereine und Initiativen sollten durch Kommunen und Kreise mehr Förderung und Unterstützung erfahren: Das gilt z.B. für Angebote wie Fahrdienste, Begleitservice bei Arzt- und Behördenbesuchen sowie Erledigungen verschiedenster Art, für hauswirtschaftliche Unterstützung, die Organisation von Besuchskreisen, Hospiz- und Sterbebegleitung. Kommunale Förderungsformen sollten sensibel sein auch für zunächst fragile Initiativen und Projekte und offen für Probleme ihrer Verstetigung.

– Neben den fachlich unmittelbar betroffenen Akteuren wie freien Trägern, Kranken- und Pflegekassen, Kreisen, Gemeinden und Ländern sind auch andere Akteure wie z.B. die Kirchen aufgefordert, auf die im Gesetz geforderte neue Kultur der Hilfe und Mitmenschlichkeit hinzuwirken; eine derartige Kultur (Klie 2000) ist ohne die Nutzung und Förderung von

Engagement in seinen verschiedensten Formen nicht möglich[2].

- Eine modellhafte Rolle kann hier der (Wieder-) Gewinnung von lokalen Unterstützungspotenzialen und einer örtlichen Einbettung von Einrichtungen in freier Trägerschaft zukommen. In der Schaffung von Netzwerken und Partnerschaften in der lokalen Bürgerschaft (Verbindung zu den Kirchen, zu Förderstrukturen, Sponsoring etc.) liegen bislang nur unzureichend genutzte spezifische Vorteile gemeinnütziger, nichtkommerzieller Träger und Angebote im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Anbietern. Die wachsende Bedeutung von Angeboten zwischen den Extrempunkten einer abgeschlossenen häuslichen oder Heimversorgung unterstreicht noch die Bedeutung der lokalen Einbettung von Trägern und Angebotsformen (vgl. Wüstenrot 1997).
- Unterstützt werden sollte darüber hinaus die Gründung eigenständiger Agenturen (wie z.B. Seniorengenossenschaften) auf der Basis von bürgerschaftlichem Engagement und deren Ergänzungsleistungen zu und Vernetzung mit professionellen Angeboten.
- Empfohlen wird, dass die Pflegekassen und Krankenkassen gemäss § 20 SGB V bei der Unterstützung von Selbsthilfestrukturen speziell von und für Pflegende zusammenwirken.
- Zu prüfen ist, inwieweit die immer mehr an Bedeutung gewinnende Verbraucher- und Nutzerberatung im Pflegebereich sich vorhandener Kompetenzen und der Bereitschaft, sie unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, bedienen kann: z.B. bei der Beratung in Hinblick auf finanzielle Aspekte der Haushaltsführung bei Pflege, auf Pflegearrangements und Wohnanpassung. Bürgerschaftliches Engagement kann auch zur Qualitätssicherung Beiträge liefern – etwa in Form von „Kundenbefragungen“ von Pflegebedürftigen in Heimen durch Seniorenbeiräte, wie sie aus Kanada bekannt sind.

Auf diese Weise könnte der Teilbereich professioneller und medizinnaher Angebote erweitert werden um einen ergänzenden Bereich von Angeboten, Diensten und Initiativen, die soziale und kommunikative Hilfen der verschiedensten Art bieten und bei denen öffentliche Stellen und Pflegekassen weniger als ausschließliche Finanziers, sondern eher als Förderer agieren. Die zu beobachtende Entwicklung von mehr privater Zahlungsbereitschaft der Nutzer und Kunden für kommerzielle Angebote und individuelles und gemeinschaftliches Engagement zur Stärkung einer bürgerschaftlichen Infrastruktur im Pflegebereich müssen einander dabei nicht ausschließen (vgl. Schmidt 1991). Beide können wesentliche Funktionen für die Entfaltung einer reichhaltigeren Kultur der Hilfe und Pflege haben.

Engagement ist außerdem wesentlich für die Schaffung einer Kultur der Aufmerksamkeit für Bedürfnisse der Hilfe und Pflege und für Fragen des Alter(n)s. Mangelnde Öffentlichkeit für das Gebiet der Altenhilfe und Altenpflege – speziell auch unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeiten zum Engagement – ist ein zentraler Engpass für die Entwicklung der vorhandenen Ansätze. Gemeinden und Kreisen (vgl. Evers/Klie 1999) kommt hier eine Schüsselrolle zu.

2.3. Wohnumfeldentwicklung

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Bürgerschaftliches Engagement im Bereich der Wohnumfelderneuerung ist vielfältig, wobei diese Vielfalt insbesondere auf zwei Faktoren beruht: auf der Unterschiedlichkeit des jeweiligen Wohnumfeldes und dessen spezifischen Entwicklungsanforderungen einerseits und auf den unterschiedlichen Handlungsbereichen, in denen bürgerschaftliches Engagement in dem jeweiligen Wohnumfeld entfaltet wird, andererseits.

Für aktuelle Ansätze der Wohnumfeldentwicklung und -erneuerung lassen sich – stark vereinfacht – drei verschiedene Szenarien nachzeichnen:

- Wohnumfeldentwicklung findet statt in Städten und Kommunen, die ihre Einwohnerinnen und Einwohner stärker an allen kommunalpolitischen Gestaltungsprozessen beteiligen wollen. Hier geht es um die Entwicklung der „Bürgerorientierten Kommune“ oder „Bürgerkommune“ (vgl. Kapitel B1.II.2.1.). Auslöser dieser verstärkten Förderung von bürgerschaftlichem Engagement ist die Ineffizienz von und die Unzufriedenheit mit der herkömmlichen Verwaltung. Wohnumfeldentwicklung wird daher auch verbunden mit einer Verwaltungsreform. Deren Ziel ist es, die Einwohner nicht nur als Klienten und Kunden zu begreifen, sondern vor allem als verantwortungsvolle und kompetente Bürger in die Umgestaltungsprozesse einzubeziehen. Ein Beispiel für eine solche Entwicklung ist die Stadt Nürtingen, in der es gelungen ist, eine umfassende „Anerkennungskultur für bürgerschaftliches Engagement“ zu entwickeln (vgl. auch Kap B1.I.6.).
- Wohnumfeldentwicklung wird vorangetrieben in Städten und Kommunen, die sich gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern um eine „nachhaltige Stadtentwicklung“ bemühen, d.h. um eine gleichermaßen sozial, ökonomisch und ökologisch stabile und ver-

[2] **Sondervotum des Abg. Christian Simmert (Bündnis 90/Die Grünen):** Bürgerschaftliches Engagement darf nicht zu einer Verdrängung von regulären Arbeitsverhältnissen führen. Da sich Bündnis 90/Die Grünen nach wie vor für die Abschaffung der Wehrpflicht einsetzen, werden, nach diesem Modell, die Zivildienstleistenden wegfallen. Hier achten wir genau darauf, dass Aufgaben, die bis dato Zivildienstleistende übernommen haben, nicht grundsätzlich an bürgerschaftlich Engagierte übertragen werden. Ein Teil dieser Stellen muss in reguläre Arbeitsverhältnisse überführt werden. Dieser Prozess hat schon jetzt mit der Verkürzung der Zivildienstzeit auf 10 Monate begonnen. Für die in der Betreuung und Pflege betroffenen Menschen muss auch weiterhin gesorgt werden. Wir begrüßen daher den in etlichen Ländern geschaffenen Ausbildungsgang der „Sozialassistenten“.
Freiwilliges Engagement wird jedoch auch künftig in diesem Bereich stattfinden. Ausbilder sollten die Erfahrung, also die angeeignete soziale Kompetenz von Freiwilligen, ernster nehmen als bisher.

trägliche Wohnumgebung. Ein gelungenes Beispiel für diese Art der Wohnumfeldentwicklung ist die Stadt Heidelberg. Bürgerschaftliches Engagement entfaltet sich in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren verstärkt im Rahmen von Prozessen der Lokalen Agenda 21 (vgl. auch Kap B1.I.1.4.).

– Aus einer ganz anderen Situation heraus entwickeln sich Ansätze der Wohnumfeldentwicklung in Städten und Gemeinden, in denen sich in den vergangenen 15 Jahren die sozial-räumliche Struktur so verändert hat, dass ganze Stadtteile von Stagnation, sozialem und baulichem Niedergang oder gar der Abkopplung von der Entwicklung der restlichen Stadt bedroht wurden. Solche Zustände finden sich sowohl im großstädtischen Milieu wie auch in kleineren Städten ländlicher Bereiche, so dass neue Formen der Stadtpolitik und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger gefragt sind. Der Schwerpunkt der folgenden Überlegung bezieht sich auf dieses Problemfeld. In ihm werden auch die jeweiligen Formen bürgerschaftlichen Engagements in den verschiedenen Handlungsbereichen verdeutlicht (vgl. dazu Häußermann 2002).

Zerfallsprozesse finden sich sowohl in innenstadtnahen Altbaugebieten der Gründerzeit wie auch in von sozialem Wohnungsbau geprägten Gebieten aus der Zeit der Nachkriegsentwicklung. Hier lassen sich immer wieder drei Tendenzen beobachten, die zur Veränderung der sozialräumlichen Situation geführt haben und führen:

– die Einkommensungleichheit steigt und damit die soziale Heterogenität;

– die ethnische Heterogenität nimmt ebenfalls zu;

– Arbeitslosigkeit und eine hohe Quote derjenigen, die von staatlichen Unterstützungsleistungen leben, verschärfen die Probleme.

Die Folge ist ein „Fahrstuhleffekt“, durch den ganze Quartiere in der sozialen Hierarchie absteigen: Vielfältige Problemsituationen bewegen insbesondere besser gestellte Familien mit Kindern zum Wegziehen. Sie haben nicht nur Angst vor einem Statusverlust, sondern auch vor Bildungsnachteilen für ihre Kinder. Ihr Wegzug führt zu einer zunehmenden sozialen Entmischung des Stadtteils, dem dadurch soziale Kompetenzen und gewachsene intermediäre Infrastrukturen verloren gehen. Die zurückbleibenden Bewohnerinnen und Bewohner ziehen sich in einem Prozess der „inneren Kündigung“ aus ihrem Stadtteil und der Öffentlichkeit zurück. Die verbleibenden und durch Zuzug neu gebildeten Nachbarschaften werden zunehmend als erzwungen erlebt. Integration scheint kaum mehr möglich (vgl. Renner/Walther 2000). Die Wohnsituation in diesen Stadtteilen ist nicht nur gekennzeichnet durch eine schlechte Wohnungsqualität, soziale und materielle Probleme, sondern auch durch den Zerfall sozialen Kapitals – sei es nun in Form von Vereinsstrukturen, Vertrauen, Beziehungen der verschiedenen Gruppen untereinander oder in Bezug auf ihre Möglichkeiten, sich zu organisieren und ihre Interessen zu artikulieren.

Angesichts dessen beziehen sich auch die städtebaulichen Herausforderungen nicht allein auf wirtschaftliche Fragen und Probleme der sozialen Infrastruktur und des Wohnniveaus. Fragen der Beschäftigung kommen hinzu, ebenso wie Probleme der sozialen Alltagsintegration und der politischen Partizipation. Die soziale Situation in solchen Stadtteilen kann nicht allein durch Steuerungsprozesse von oben verbessert werden. Vielmehr basiert eine diesen Abwärtstrend stoppende und einen Aufwärtstrend einleitende Quartierserneuerung auf einer veränderten Planungskultur, die auf die Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger selbst setzt, auf den Diskurs mit und unter ihnen und die Entwicklung der dafür notwendigen Strukturen (vgl. Bentler u.a. 1999; Häußermann 2002). Engagement ist hier zunächst auf die Verbesserung der eigenen Situation gerichtet. Es dient aber gleichzeitig auch der ganzen Stadt; denn hier wird, insbesondere bezüglich der Integration von Menschen aus anderen Ländern, eine Integrationsarbeit für die ganze Stadt geleistet.

Wesentliche Qualitäten des bürgerschaftlichen Engagements zur Quartierserneuerung in solchen segregierten Stadtteilen sind der Aufbau und die Entwicklung von Kommunikationsnetzen. Basis dafür ist die wechselseitige Anerkennung der Bewohnergruppen untereinander. Wichtig ist zunächst die Ebene der kleinen Netze (z.B. im Umfeld von Kindergärten, Seniorentreffpunkten, Frauengruppen). Bei deren Aufbau spielen Frauen, und zwar über alle Ethnien hinweg, eine besondere Rolle, insofern sie über eine spezifische Alltagskompetenz verfügen.

Die Bildung solcher Netzwerke bezieht dabei den Bereich des lokalen Wirtschaftens oft mit ein. Das gilt nicht nur für selbstorganisierte Ansätze (z.B. Tauschringe), sondern auch für Fragen, die die spezifischen wirtschaftlichen Tätigkeiten einzelner Ethnien (z.B. türkische Läden) und des lokalen Handwerks und Kleingewerbes betreffen. Die Möglichkeit, sich durch entsprechende Kanäle zu artikulieren (Ausländervertretungen, Handwerkskammern etc.) und in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt zu werden (z.B. durch Programme, die in Kooperation mit türkischen Arbeitgebern anerkannte Ausbildungsplätze schaffen), ist von zentraler Bedeutung.

Das 1999 gestartete Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: Programm „Soziale Stadt“; Deutsches Institut für Urbanistik 2000) stellt hier einen Politikansatz dar, der in Hinblick auf Fragen der Förderung von bürgerschaftlichem Engagement drei Kriterien zu erfüllen versucht. Er zielt auf

– eine aktive Gemeinwesenentwicklung;

– die Schaffung quartiersbezogener Beteiligungsstrukturen; und

– die Entwicklung politischer und administrativer Strukturen, die intern auf Querschnittsaufgaben vorbereiten und nach außen dialog- und kooperationsfähig sind.

Auf diese Weise soll es gelingen, vorhandene Ressourcen vor Ort zu aktivieren und zu bündeln und durch Einbeziehung möglichst vieler Träger und Akteure potenzielle

zusätzliche Investitionen an Geld, Zeit und Know how anzuziehen. Wichtige Instrumente dabei sollen quartiersspezifische Budgets, Partnerschaften zwischen verschiedenen Akteuren (vgl. Froessler u.a. 1994) und ein spezielles Quartiersmanagement sein, das die engagierten Bürgerinnen und Bürger unterstützt.

Impulse für diese neueren Ansätze lieferten die Diskussionen um das „Community Organizing“, eines in den USA entwickelten, insbesondere in New York City (East Brooklyn) erprobten Konzepts zur Revitalisierung von Stadtteilen und Wohngebieten. Dabei handelt es sich um ein zivilgesellschaftliches Konzept, das auf politische Selbstorganisation und die Verbesserung von Lebensverhältnissen zielt. Alle Aktivitäten und Strategien dafür gehen ausschließlich von den Bürgerinnen und Bürgern aus und verzichten bewusst auf staatliche Initiative und Intervention. Im Zentrum des Community Organizing steht eine neue Beteiligungskultur: sich beteiligen, anstatt beteiligt zu werden. Die Staatsferne des community organizing kann wichtige Anregungen für Stadtentwicklungsprozesse liefern. Das Konzept ist jedoch nicht ohne weiteres auf deutsche Kommunen übertragbar. Programme wie „Soziale Stadt“ haben gezeigt, dass die staatlichen Ebenen einen spezifischen Förderbeitrag leisten müssen.

Initiatoren und Beteiligten an neuen Ansätzen von Planung und Beteiligung dürfte bewusst sein, dass es von entscheidender Bedeutung ist, den Einwohnerinnen und Einwohnern solcher Stadtteile glaubhaft deutlich zu machen, dass ihr Engagement auch tatsächlich etwas bewegen kann. Noch ist nicht klar, ob die mit der Gemeinwesenentwicklung im Rahmen von Erneuerungsprogrammen entstehenden Netze und (Selbst-)Hilfestrukturen sich längerfristig stabilisieren und ob die Beteiligungsstrukturen als wirksam erfahren werden (vgl. Zimmer-Hegmann 2002). Außerdem kommt es darauf an, dass die sich beteiligenden Organisationen als „corporate citizens“ (Betriebe, Firmen, Wohlfahrtsverbände, soziale Einrichtungen wie Schulen u.a.) zu einer Art von Beteiligung motiviert werden können, bei der nicht nur die Verteilung ohnehin vorhandener öffentlicher Mittel und Programmmittel möglichst konfliktfrei geregelt wird, sondern auch zusätzliche Investitionen von diesen Akteuren veranlasst werden, so dass Politik – getragen vom Engagement von Staat, Gemeinde und Bewohnern – tatsächlich „aktivierend“ wirkt.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Aus dieser Problemanalyse heraus und auf Grund der Erfahrungen von gelungenen wie auch von gescheiterten Projekten lassen sich folgende vier Handlungsempfehlungen formulieren:

1. Grundlage der Förderung bürgerschaftlichen Engagements auch im Bereich der Wohnumfeldentwicklung ist dessen Anerkennung. Wichtig ist es, in den lokalen Verwaltungen eine Haltung zu entwickeln, die die Kreativität bürgerschaftlichen *Engagements* anerkennt. Dies wird möglich durch *Wertschätzung und Würdigung* (vgl. Kapitel B1.I.6.). Wertschätzung bedeutet, dass Ideen, die die Menschen in den Stadtteilen bzw. Kommunen entwickeln, auch tatsächlich aufgegriffen werden. Bei der Würdigung geht es um Formen der öffentlichen Anerkennung, z.B. über Preise, Einladung in das Rathaus, Presseberichte.

2. Entscheidend für das Gelingen der Projekte sozialer Innovation durch bürgerschaftliches Engagement im Bereich der Wohnumfelderneuerung ist der *Aufbau von Netzen.* Mit Hilfe des Quartiersmanagements geht es darum, diese verschiedenen kleinen Netze zu verknüpfen und einen Öffentlichkeitsbezug herzustellen, durch den sich ein Diskurs über die Zukunft des Stadtteils entwickeln kann. Wichtige Punkte in einem größeren Netzwerk sind auch die sozialen Einrichtungen des Stadtteils, des Quartiers, der Kommune. Diese Vernetzungsprozesse sollten durch das Bereitstellen einer Personalstelle für Quartiersmanagement aktiv unterstützt werden. Jenseits von Modellprogrammen des Bundes ist dies eine Aufgabe, die sich stärker an die Länder und Kommunen richtet.

3. Anerkennung allein reicht jedoch nicht aus – bürgerschaftliches Engagement zur Wohnumfelderneuerung muss auch *ermöglicht* werden. Dafür sind Räume nötig, um miteinander tätig zu sein (Treffpunkte, Nachbarschaftswerkstätten, Stadtteilbüros u.Ä.). Neben der Bereitstellung von *Räumen* und *unterstützenden Personen* bedarf es der Bereitstellung von *eigenen Geldmitteln.*

Zur Anregung und Koordination von Aktivitäten und zur Erneuerung der sozialen Strukturen und des Gemeinschaftslebens in einem Wohnumfeld bedarf es personeller und fachlicher Unterstützung – so wie im Konzept des Quartiersmanagements.

Nicht nur materielle Maßnahmen der Wohn- und Wohnumfeldverbesserung, sondern auch die Entwicklung innovativer Projekte zur Stärkung sozialer Netze und Unterstützungsstrukturen benötigt Geld. Deshalb ist es wichtig, sich bei der Mittelverwendung stärker als bisher von einer traditionellen städtebaulichen Perspektive zu lösen, die Investitionsschwerpunkte und Erfolge vor allem in Kategorien der baulichen Infrastruktur bestimmt. Gelder für die Bezahlung von Personen als Unterstützer, Innovateure und soziale Unternehmer sind nicht unvermeidliche Personalkosten, sondern Investitionen eigener Art. Hier sollte eine größere Flexibilität zwischen den beiden Haushaltsgruppen der Sach- und Personalinvestitionen entwickelt werden.

4. Drei Kristallisationspunkte bürgerschaftlichen *Engagements* auf lokaler Ebene sollten mehr Aufmerksamkeit erfahren: *Wohnungspolitik, Schulen und lokale Wirtschaft.* Bei der Wohnungspolitik geht es u.a. darum, Eigentümer (Wohnungsbaugesellschaften mit verschiedenem Rechtsstatus) derart einzubinden, dass sie als Partner zur Verfügung stehen und selbst in ihren Beständen Beiträge leisten, die Engagementbereitschaft aufgreifen (z.B. Hilfen für ältere Bewohner u.Ä.).

Ein anderes wichtiges Element der Infrastruktur sind die *Schulen.* Sie können einen großen Beitrag zur Integration im Stadtteil leisten, brauchen dazu jedoch erweiterte

Handlungsspielräume. Für Länder und Kommunen stellt sich daher die Herausforderung, den Autonomieanspruch und lokalen Umweltbezug der Schulen zu stärken (z.B. in den Schulgesetzen, in Erlassen, in Förderrichtlinien). Dadurch könnten sie mehr Freiräume für Modellversuche und „Experimente“ schaffen (vgl. dazu auch Kapitel B.3.2.6.).

Eine große Rolle spielt, insbesondere in benachteiligten Stadtteilen und Quartieren, die Stärkung der *lokalen Ökonomie* und ihrer verschiedenen bereits angesprochenen Facetten. Repräsentanten der lokalen Unternehmen und Gewerbetreibende sollten so angesprochen werden, dass bei etwaigen Projekten deutlich wird, wie sich hier wirtschaftlicher Nutzen für sie und Nutzen für das lokale Umfeld verbinden lassen.

2.4. Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Vor dem Hintergrund einer seit weit mehr als einem Jahrzehnt anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit haben sich auch in Deutschland die politischen und gesellschaftlichen Antwortversuche weiterentwickelt und gewandelt. Zugenommen hat – wie in den meisten anderen Industrieländern (vgl. OECD 1999b) – vor allem die Bedeutung der lokalen und regionalen Ebene. Heute ist es Konsens, dass eine im Kern hierarchische und zentralistische Politik flächendeckender und uniformer Programme und Regelungen nicht leistungsfähig und effektiv sein kann, wenn es darum geht, Personen Brücken ins Erwerbsleben zu bauen und innovative Entwicklungen einzuleiten, die neue und zusätzliche Erwerbsbereiche erschließen. Das Volumen kommunaler Beschäftigungsprogramme kann auf etwa 4 Mrd. DM veranschlagt werden, ihre Effekte auf 400.000 – 450.000 Arbeitsplätze in den verschiedensten Maßnahmenkonstellationen – in kommunalen Programmen der Arbeitsbeschaffung für Langzeitarbeitslose mit Hilfe des ABM-Instrumentariums der Bundesanstalt für Arbeit und in Programmen zur Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern auf der Basis des Bundessozialhilfegesetzes. EU-Förderprogramme spielen eine wichtige ergänzende Rolle (zur Auseinandersetzung mit dem arbeitsrechtlichen Rahmen vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit 2000). Weitere Maßnahmen, die nur vor Ort und entlang der lokalen Konstellationen angemessen konkretisiert werden können, sind Initiativen der Beratung und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und Angebote zur beruflichen (Neu-)Qualifizierung und zur Stärkung sozialer Kompetenz (vgl. Empter/Bertelsmann Stiftung 1999; Fuchs/Schulze-Böing 1999; Evers/Schulze-Böing 1999).

Bürgerschaftliches Engagement – sein Beitrag zur Entstehung einer lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Betrachtet man die Entwicklung lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unter dem Gesichtspunkt der Rolle bürgerschaftlichen Engagements, so lässt sich feststellen, dass Engagement bei der Entwicklung dieses Handlungsfeldes vielfach ein Anstoßgeber war und teilweise auch eine prägende Rolle gespielt hat.

Lokale Arbeits- und Sozialverwaltungen brauchen z.B. *engagierte Partner.* Neben handfesten eigenen Interessen spielt aber vielfach bei Betrieben und Organisationen, die im Rahmen lokaler Initiativen Lehrstellen ausweisen oder Angebote an Langzeitarbeitslose machen, auch bürgerschaftliches Engagement eine Rolle – „corporate citizenship“ als die Bereitschaft, in der Gemeinde, Stadt oder Region für betroffene Mitbürger etwas zu tun.

Daneben spielen *soziale und anwaltschaftliche Einzelprojekte und Initiativen* eine Rolle: Arbeitsloseninitiativen, Sozialhilfeinitiativen, die z.T. mit engagierter Unterstützung aus Kirchen oder von fachlich versierten Mitbürgern praktische Lebenshilfe, Beratung und bisweilen auch zeitlich begrenzte Beschäftigungsmöglichkeiten bieten; die Zahl der in etwa 1.000 Erwerbslosengruppen und acht bundesweiten Zusammenschlüssen organisierten Personen wird auf mehr als 10.000 Menschen geschätzt (vgl. Barloschky 2002).

Als *Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften* haben derartige Initiativen eine eigene feste Form gewonnen (vgl. Birkhölzer/Lorenz 1998); ihre Zahl wird auf etwa 1.500 geschätzt (vgl. Barloschky 2002). In der wissenschaftlichen Diskussion spricht man heute auch international von „*sozialen Unternehmen*“ (vgl. Birkhölzer u.a. 1998; Evers/Schulze-Böing/Weck/Zühlke 1998; Borzaga/Defourny 2001). Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind als soziale Unternehmen auch dadurch gekennzeichnet, dass sie neben der notwendigen Ausrichtung auf die Erzielung eigener Einnahmen weitere soziale und demokratiepolitische Ziele verfolgen – z.B. neben der Qualifizierung und Integration von Arbeitslosen die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen mit gemeinnützigem Charakter und die Vermittlung von sozialer Kompetenz (vgl. Knuth 1996). Außerdem wird davon ausgegangen, dass für solche sozialen Unternehmen die Pflege und Mobilisierung sozialen Kapitals eine besondere Bedeutung hat und spezifische Chancen eröffnet. Als bürgernahe und gemeinnützige Initiativen können sie besonders gut die Unterstützungsbereitschaft von Einzelpersonen und anderen lokalen Organisationen (Spenden, Sponsoring) gewinnen. Barloschky (2002) schätzt, dass in klassischen Ehrenämtern, wie z.B. Beiräten und Aufsichtsgremien, aber auch im Rahmen freiwilliger Unterstützungstätigkeit in Form von Beratung u.Ä. etwa 10.000 Personen engagiert sind (die Zahl der in derartigen Unternehmen tätigen bezahlten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird auf etwa 15.000 geschätzt).

Bürgerschaftliches Engagement – von Einzelpersonen wie auch von Organisationen – spielt bis heute auch eine wichtige Rolle bei *lokalen Runden Tischen, Bündnissen oder Netzwerken* für Arbeit und Beschäftigung (vgl. Walwei/Werner 1997; für eine internationale Übersicht vgl. Evers/Koob 2002). Neben bereits erwähnten öffentlichen und privaten Arbeitgebern kommt es hier auf die Mitarbeit von Organisationen aus den Wohlfahrtsverbänden, lokalen Beschäftigungsinitiativen, aber auch den Gewerkschaften an. Außerdem war für lokale Initiativen wie z.B. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesell-

schaften oft der Anstoß von Gruppen und Personen aus den Glaubensgemeinschaften (Pfarreien, Gemeindeleben, Organisationen aus Caritas und Diakonie u.a.) und Gewerkschaften (z.B. DGB Ortskartelle) wichtig. In verschiedenen Ländern der EU haben sich „lokale Partnerschaften“ (Geddes 1998) bei Fragen der Sozial- und Beschäftigungsintegration als fest umrissenes Gestaltungselement etabliert. Sicherlich operieren lokale Bündnisse und Netzwerke zu einem erheblichen Teil auf Basis der wohlverstandenen Eigeninteressen der Beteiligten; vieles spricht jedoch dafür, dass ein darüber hinausgehendes, z.B. am Wohl der lokalen Bürgerschaft insgesamt orientiertes Engagement erheblich zur Wirksamkeit solcher Kooperationsnetze beizutragen vermag.

Aktuelle und neue Formen eines Beitrags bürgerschaftlichen Engagements

Neben den gerade genannten finden sich heute darüber hinaus auch vielfältige neuere Initiativen, die teilweise neben einer inzwischen institutionalisierten, weitgehend professionalisierten kommunalen Beschäftigungsförderung entstanden sind oder sie bisweilen auch bewusst zu ergänzen suchen (vgl dazu auch: Barloschky 2002); zu nennen sind hier insbesondere:

Präventive Initiativen im Bildungs- und Ausbildungsbereich – z.B. Initiativen von Einzelpersonen, Lehrpersonen aus den Schulen, Vertretern von Industrie- und Handelskammern, Repräsentanten von privaten Unternehmen und anderen Organisationen, die Arbeit und Beschäftigung bieten. Sie zielen vor allem auf den *Aufbau von Partnerschaften zwischen Schulen und Arbeitswelt.* Es geht darum, zusätzliche Lernchancen zu schaffen, Übergänge in Ausbildung und Beruf zu erleichtern, aber auch Sorge zu tragen, dass in der Ausbildung eine angemessene Praxis- und Berufsorientierung Platz greift.

Mentorenprojekte: Erfahrene Schlüsselpersonen (z.T. Senioren) nutzen das soziale Kapital ihrer örtlichen Verbindungen zu Betrieben und der Arbeitswelt, um insbesondere jüngeren Personen Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten zu vermitteln. Die katholische Arbeitnehmerschaft (KAB) hat zum Beispiel ein Netzwerk von ehrenamtlichen Sozialberatern entwickelt. In der Stadt Offenbach unterstützen ehrenamtliche Mentoren aus Unternehmerkreisen ein Existenzgründerzentrum, das sich an Arbeit Suchende wendet. Viele Projekte bauen dabei auf vorhandene Gemeinschaften auf; beruflich bereits „arrivierte“ Mitglieder türkischer Gemeinden helfen z.B. jungen Leuten aus ihren Gruppen bei Berufsfragen und der Jobsuche.

Eine Reihe von Initiativen zielt darauf, schon vorhandene Solidar- und Engagementzusammenhänge für die von Problemen mit Arbeit, Ausbildung, Beschäftigung und sozialer Integration Betroffenen aufzuschließen. Ein vom Ministerium für Arbeit in NRW durchgeführtes Programm „Brücken ins Erwerbsleben“ prämierte z.B. ein Projekt, bei dem eine lokale Bürgerstiftung gezielt gemeinnützige Dienstleistungsangebote unterstützt, durch die u.a. auch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen (z.B. Angebote zur Betreuung von Kleinkindern).

Ein wichtiges Feld, in dem Engagement eine Schlüsselrolle einnimmt, ergibt sich überall dort, wo *Fragen der Beschäftigungsintegration mit Fragen der lokalen wirtschaftlichen und städtebaulichen Entwicklung verknüpft werden.* Insbesondere die Konzeptionen, Initiativen und Programme der EU legen Wert auf diese Verknüpfung von Stadtentwicklungs-, Struktur- und Beschäftigungspolitik (vgl. European Commission 2000; Alpermann 2000). Ein Beispiel für derartige Möglichkeiten bietet in Deutschland das bundesweite Programm „Soziale Stadt“ (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2000), bei dem es auch darum geht, in von Niedergang und Verwahrlosung bedrohten Stadtteilen die Integrationskraft und stabilisierenden Aktivitäten von Vereinen, Gruppen und Initiativen zu stärken und im Zusammenhang der wirtschaftlichen Revitalisierung und der Belebung der lokalen Ökonomie auch durch Ansprache der entsprechenden kleinen und mittelständischen Unternehmen neue zusätzliche Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten zu erschließen (vgl. Alisch 1998).

Engagement in der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – Muster ohne Wert?

Es sollte nicht übersehen werden, dass bürgerschaftliches Engagement und die Nutzung der o.a. verschiedenen Formen des hier entstehenden sozialen Kapitals kein bereits in der Praxis und Konzeption von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verankerter Topos sind. Für viele professionell in diesem Bereich tätige Politiker und Fachleute ist die Stärkung bürgerschaftlicher Beiträge kein Bestandteil ihrer Konzepte und Agenden. So sollte sich auch die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stärker ihres Beitrages zu einer aktivierenden Politik bewusst werden.

Initiativen und Mitarbeit von Organisationen aus der Bürgergesellschaft zur Strukturierung einer lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – wie sie oben beschrieben wurden – sind zwar vielfach willkommen geheißen worden; aber in vielen lokalen Netzwerken und Kooperationsrunden sind heute allein Personen und Organisationen „vom Fach“ vertreten – aus Politik, Verwaltung und den einschlägigen Verbänden. Die Erhaltung und Gewinnung öffentlichkeitsbezogener Unterstützungspotenziale wird hier nur selten als Teil der fachpolitischen Aufgaben begriffen.

Vielfach droht sich heute auf lokaler Ebene ein Diskurs durchzusetzen, bei dem die grundsätzlich zu begrüßende Orientierung an den Besonderheiten des Einzelfalls zu einer individualisierten Praxis führt: Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung sind dann nur noch eine Frage des richtigen Umgangs fachlich qualifizierter Einzelpersonen, Organisationen und Ämter mit Einzelklienten. Gemeinschaftsprojekte – seien es Netzwerke von Leistungsanbietern oder auch Anwälte und Selbstorganisationsformen Betroffener – drohen dabei weitgehend aus dem Blickfeld zu geraten.

Wo eine Orientierung an kurzfristigen Vermittlungserfolgen in Richtung Integration in den ersten Arbeitsmarkt und auf diejenige Teilgruppe unter den Arbeitslosen dominiert, die dafür vergleichsweise die besten Voraussetzungen mit sich bringt, geraten Personengruppen mit mul-

tiplen Problemen (geringe Qualifizierung, soziale und familiale Schwierigkeiten, psychosoziale Probleme) an den Rand der institutionellen Aufmerksamkeiten. Von Engagement getragene Initiativen und Projekte freier Träger laufen dann Gefahr, sich im Rahmen einer problematischen Arbeitsteilung allein der gerade angesprochenen Klientel zuwenden zu müssen. Gerade von multiplen Problemen betroffene und damit besonders hilfsbedürftige Gruppen und Personen drohen in einseitige Abhängigkeit von privater Hilfsbereitschaft zu geraten – ohne wirksame ergänzende Angebote von Politik und Verwaltungen jenseits der Sozialhilfe. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik droht damit auseinanderzufallen in einen an wirtschaftlichem Erfolg orientierten Teilbereich auf der einen und „soziale Hilfsmaßnahmen“ auf der anderen Seite.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

1. Mittlerweile ist bekannt, dass lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in hohem Maße auf Kooperation angewiesen ist. Wirksame Modelle guter lokaler Zusammenarbeit in Bündnissen, Netzwerken u.Ä., bei denen bürgerschaftliches Engagement in der Regel eine wichtige Komponente ist, sollten bei der Diskussion von lokalen und kommunalen Konzepten mehr Aufmerksamkeit erhalten.

2. Einzelorganisationen und Verbände – aus der Privatwirtschaft, Organisationen des Dritten Sektors und von öffentlichen, kommunalen und staatlichen Beschäftigungsträgern – die über ihr unmittelbares Eigeninteresse hinausgehend Angebote zur Teilhabe, Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten, sollten als Schlüsselelemente lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mehr öffentliche Anerkennung erfahren. Es geht um eine Anerkennungskultur für Engagement jenseits hohler Rhetorik und jenseits eines professionellen Pragmatismus, der Ressourcen sozialen Kapitals vielleicht zu nutzen, aber nicht auch zu würdigen und pflegen vermag.

3. Den möglichen Beiträgen und Arbeitsbedingungen von sozialen Unternehmen, die im Bereich von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Angebote zur Qualifizierung und zur Beschäftigung auf Zeit in sozial nützlichen Angebotsbereichen entstehen lassen, sollte jenseits aller kontroversen Debatten um die Ausrichtung lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Denn ihre Arbeit ist in jedem Fall dort sinnvoll, wo die Strategie der Direktvermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt nur begrenzt greift und den Betroffenen mehr geboten werden muss als passive Hilfeleistungen – nämlich eine aktivierende Unterstützung, die hilft, Selbstachtung, Kompetenzen und den Anschluss an soziales Alltagsleben und die Arbeitswelt wiederzugewinnen bzw. nicht zu verlieren. Bürgerschaftliches Engagement der (Mit-)Träger solcher Angebote (Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Kommunen, Kammern, Gewerkschaften, Berufsverbände, Unternehmen) verdient öffentliche Unterstützung und Anerkennung.

4. Gerade in den neuen Bundesländern ist auch die Ermutigung und Stabilisierung von Initiativen wichtig, die, wie es dort oft im Kultur- und Sozialbereich geschieht, mit einer Kombination von sozialem, bürgerschaftlichem und unternehmerischem Engagement – unter Nutzung von Instrumenten wie ABM – Dienstleistungen und Angebote aufbauen. Unter der Voraussetzung, dass damit vorhandene wirtschaftliche Anbieter (z.B. des lokalen Handwerks) nicht verdrängt werden, kann Engagement hier Ausgangspunkt der Schaffung neuer und zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten sein (Beispiel: Essensangebote in Schulen im Rahmen verlängerter Betreuung), die sich dann allmählich als Teil des öffentlichen und privaten lokalen Angebots stabilisieren.

Allerdings ist die Rolle von ABM in diesem Sinne nicht unproblematisch. Insbesondere in Ostdeutschland bedeutet ABM häufig fehlende Professionalisierung und Stabilität in sich entwickelnden Feldern und Bereichen. Dies gilt vor allem für soziale Aufgaben- und Tätigkeitsfelder wie z.B. die Jugendarbeit. Hier ist es zwar sinnvoll, ABM als Anschub und zum Aufbau dieser Bereiche zu nutzen, als dauerhafte Finanzierungsbasis sind sie jedoch abzulehnen.

5. Besondere Förderung und Aufmerksamkeit verdienen auch Initiativen, die individuelles bürgerschaftliches Engagement für Mitglieder der eigenen Gemeinschaft organisieren, insbesondere Mentorenprogramme, mit Hilfe derer einerseits die Potenziale der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsbereiche für Ausbildung und Arbeit bestmöglich ausgeleuchtet und stimuliert werden können und andererseits den betreffenden Personen wirksame individuelle Hilfen auf Vertrauensbasis gegeben werden können. Zu überlegen ist, wie solche Mentorentätigkeiten mit den verwandten Aufgaben des „Fallmanagements“ und „Coaching“, das bei Arbeits- und Sozialämtern und ihren professionellen Partnern im Bildungs- und Qualifizierungsbereich gestärkt werden soll, besser verknüpft werden können.

6. Politik und Verwaltung sollten nicht zögern, mit speziellen Initiativen maßgebliche und potente Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft zur Mitarbeit bei lokalen und regionalen Projekten für Entwicklung, Integration und Beschäftigung zu gewinnen. Das können einerseits mit sozialen und Beschäftigungsfragen besonders verbundene Organisationen sein, wie Wohlfahrtsverbände, Wirtschaft (IHKs, Innungen, Wirtschaftsjunioren) und Gewerkschaften. Gerade letztere haben gegenwärtig als Träger von *lokalem* innovativem Engagement kaum Profil entwickelt. Andererseits sollten Netzwerkinitiativen angesprochen werden, bei denen auch andere lokale Akteure eine Rolle spielen (etwa Industrie und Handel) – z.B. indem sie sich als Stakeholder (Gründungs-, Beiratsmitglieder, Gesellschafter) an der Gründung von Ausbildungsinitiativen, Einrichtungen zur Beratung und Vermittlung, zum Aufbau selbständiger Arbeit und anderen Starthilfen beteiligen.

2.5. Benachteiligung und sozialer Ausschluss

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Benachteiligung und soziale Ausgrenzung sind kein Randproblem, sie gehören zur Realität in unserer Gesellschaft, genauso wie auch das bürgerschaftliche Engagement von

Menschen gegen diese Prozesse und ihre negativen Folgen für soziale Integration.

Benachteiligung und soziale Ausgrenzung sind gesellschaftlich nicht gewollt, weder in Deutschland noch in anderen Ländern der EU. In Art. 3 des Grundgesetzes heißt es: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ (Art. 3 Abs. 3 GG). Für die Europäische Union gilt seit dem Vertrag von Amsterdam: „Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (ist zu) bekämpfen.“ Diskriminierung bezeichnet dabei eine „schädigende und negative Bewertung, Geringschätzung, Herabsetzung, Unterdrückung, Benachteiligung, Entwertung des unterschiedenen, abgesonderten oder (ab-)getrennten Teils des Ganzen“ (Holz 2001: 7).

Diskriminierung führt so zur sozialen Ausgrenzung. Soziale Ausgrenzung bedeutet dauerhafte soziale Benachteiligung und zwar im Verhältnis zu den Rechten und der Lebenssituation der Gesamtbevölkerung. Sie beinhaltet die Verhinderung des Zugangs zu wichtigen Elementen des Lebensbereichs der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und betrifft auch den Zugang zu sozialen, bürgerlichen und politischen Rechten. Damit unterscheidet sie sich von bloßen Benachteiligungen – also dem Mangel an einzelnen Ressourcen bei grundsätzlich gewahrter Zugehörigkeit. Derzeit wird in der europäischen Diskussion an einer allgemeinen Definition von sozialer Ausgrenzung gearbeitet (vgl. Europäisches Soziales Netzwerk (ESN) 2001).

In der Lebenssituation ausgegrenzter Menschen bündeln sich häufig verschiedene Diskriminierungsformen, ihre Diskriminierungserfahrung ist mehrdimensional. Ein wohnungsloser Mensch z.B. erfährt nicht nur soziale, sondern auch persönliche Ausgrenzung sowohl durch Einzelpersonen als auch durch Behörden. Diskriminierung ist so Teil einer spezifischen Lebenslage. Aus dieser Perspektive lassen sich vier Gruppen diskriminierter Menschen unterscheiden:

– Menschen in prekärer Lebenslage (z.B. in dauerhafter Armut lebende Menschen bzw. Menschen, die von der Erwerbsarbeit langfristig ausgeschlossen sind). Besonders häufig davon betroffen sind z.B. Ein-Eltern-Familien, Familien mit mehreren Kindern und Langzeitarbeitslose;

– Menschen mit besonderen sozialen Problemen wie Analphabeten, Opfer von Gewalttaten, weibliche und männliche Prostituierte, schwangere Frauen in sozialen Notlagen und Straffällige;

– Menschen mit Handicaps auf Grund von Behinderung, Krankheit und/oder Pflegebedürftigkeit wie Alterskranke, körperlich, geistig oder psychisch Behinderte oder Drogenabhängige;

– Menschen mit Migrationshintergrund wie Arbeitsmigranten, Asylbewerber, Flüchtlinge, Spätaussiedler insoweit, als sich bei ihnen häufiger als bei vielen anderen Gruppen materielle, soziale und kulturelle Diskriminierungserfahrungen überlagern (vgl. Kapitel B1.I.2.4. Migrantinnen und Migranten) (vgl. Holz 2001: 13ff.).

Über den Zusammenhang von verweigerter Anerkennung – im privaten Bereich, auf der Ebene der kulturellen Eigenarten und auf der Ebene wirtschaftlicher, sozialer und politischer Rechte – und Diskriminierungsproblemen ist noch wenig bekannt. Dasselbe gilt für den Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Diskriminierung bzw. sozialer Integration. Das für die Enquete-Kommission zu dieser Thematik erstellte Gutachten (vgl. Holz 2001) hat sich darauf konzentriert, die große Bedeutung herauszustellen, die bürgerschaftliches Engagement gerade für solche Gruppen hat, denen es sowohl an (sozial-)staatlicher Unterstützung als auch an Anerkennung im Bereich des gesellschaftlichen Zusammenlebens mangelt.

Engagement für von sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen und Gruppen kennt in Deutschland viele Formen (vgl. den Überblick über die Projekte auf Grund einer Internet-Recherche in Holz 2001). Hier finden sich viele gelungene und gelingende Projekte. Besonders häufig werden diese Projekte von NGOs getragen. Auf europäischer und auch internationaler Ebene rufen sie das Problem der Diskriminierung immer wieder ins öffentliche Bewusstsein und formulieren Forderungen an Politik und Gesellschaft.

Grundsätzlich kann *bürgerschaftliches Engagement* hier sowohl die Dimension sozialfürsorglichen Handelns und unmittelbarer karitativer Hilfe haben als auch durch anwaltschaftliches Handeln für betroffene Gruppen und die Vertretung ihrer Anliegen gegenüber Staat und Verwaltungen eine unmittelbar politische Dimension annehmen. Häufig verbinden sich im bürgerschaftlichen Engagement persönliche Unterstützung, soziale Lobbyarbeit und politische Anwaltschaft. Die organisatorischen Kontexte sind verschieden; relevant sind hier insbesondere:

– Selbstinitiativen, Selbsthilfeorganisationen und Netzwerke;

– Wohlfahrts-/Sozialverbände respektive Kirchengemeinden;

– Initiativen von Einzelpersonen oder Personengruppen;

– öffentliche Einrichtungen/Institutionen und deren Repräsentanten.

Die beiden ersten Gruppen von Organisationsformen kennzeichnen die wichtigsten „Säulen“ in diesem Gebiet. Während sich Selbsthilfeorganisationen oft für „Menschen mit Handicaps“ stark machen, treten Verbände und Kirchengemeinden auf der Grundlage ihrer sozialfürsorglichen Tradition stärker für die Integration von „Menschen mit besonderen sozialen Problemen“ ein.

Die dritte Gruppe ist quantitativ weniger bedeutend, aber qualitativ wichtig: Hier wird durch die Zivilcourage Einzelner häufig erst auf Probleme aufmerksam gemacht. Oft entstehen daraus größere Initiativen, die sich, z.B. in der Form eines Vereins, weiter festigen.

Die vierte Gruppe betrifft Organisationen und Repräsentanten aus Politik und Verwaltung und Aktionsformen wie Modellprogramme und Finanzierungskonzepte für eine aktive Integrationsförderung. Angesichts der Tatsache, dass öffentliche Politik sich mit „aktivierenden“ Politikkonzepten gegenwärtig auf diejenigen konzentriert, die möglichst umgehend am Arbeitsmarkt wieder ein Auskommen finden können, wird um so deutlicher, wie wenig Konzepte für diejenigen Gruppen existieren, denen ein solcher Integrationsweg nicht (mehr) oder auf lange Sicht nicht offen steht.

Für bürgerschaftliches Engagement in diesem Feld lassen sich jedoch auch Probleme und Hindernisse identifizieren. Diese sind:

– fehlende Kommunikations- und Kooperationsstrukturen;

– fehlende Vernetzung mit möglichen Anwälten und Unterstützern in Institutionen und Politik;

– fehlende Infrastruktur, Arbeits- und Geldmittel (fehlende Sponsoren);

– besondere Widerstände in der Öffentlichkeit gegenüber bestimmten Themen und Gruppen.

Ein besonderes Strukturproblem ist die Unberechenbarkeit, Heterogenität und das ungleiche Niveau von Hilfen, die selten auf umfassender Vorsorge oder gar Rechten aufbauen können, sondern sich sporadischer Einzelinitiative verdanken. Der Überblick von Holz (2001) über viele Projekte zeigt, dass das Ausmaß an engagierter Unterstützung bezogen auf die verschiedenen Gruppen sehr unterschiedlich ist. So gibt es etwa eine Vielzahl von Initiativen, Institutionen und Organisationen einschließlich staatlicher Beteiligung im Bereich der Integration von geistig und körperlich behinderten Menschen, aber eine sehr viel kleinere Zahl an organisierten Engagement-Strukturen für Flüchtlinge und Asylbewerber. Es findet sich daher so etwas wie eine „Rangordnung“ im Engagement. „Am unteren Ende befinden sich diejenigen Gruppen, die den größten Diskriminierungsprozessen ausgesetzt sind“ (Holz 2001: 17).

Gerade in fester gefügten Organisationen wirken bei Hilfeangeboten, anwaltschaftlicher Vertretung und Selbstorganisationsformen professionelle und freiwillig unentgeltlich Mitarbeitende zusammen. Hier zeigt sich, dass bürgerschaftliches Engagement – genauer, dafür typische Motive – auch die professionelle Arbeit anleiten können. Von dort her gibt es nicht zufällig gerade in diesem Bereich auch gute Beispiele für eine produktive Kooperation zwischen „Hauptamtlichen“ und bürgerschaftlich Engagierten.

Für dauerhaft arme Personen sind die Verfügbarkeit persönlicher Hilfe in den privaten Netzwerken und eine eventuelle Unterstützung durch engagierte Hilfen vor dem Hintergrund knapper oder fehlender staatlicher Unterstützung um so wichtiger.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Eine wesentliche Dimension für die Bekämpfung von Diskriminierung und Formen des sozialen Ausschlusses ist eine Verbesserung der materiellen Lebenslage der betroffenen Menschen. Dazu wurden im kürzlich vorgelegten ersten Armuts- und Reichtumsbericht umfassende Vorschläge entwickelt. Welche Vorschläge davon umgesetzt werden können und wie sie wirken, ist derzeit noch offen. Die richtige Erkenntnis, dass mehr Geld, Güter und Dienste allein in der Regel nicht ausreichen, um Diskriminierung abzuwenden oder auch Selbstachtung zu erringen, darf im Umkehrschluss nicht dazu führen, die Bedeutung materieller Faktoren gering zu schätzen.

1. Ausdrücklich zu unterstützen sind solche Ansätze, die konkrete Hilfen im Einzelfall mit der öffentlichkeitswirksamen Thematisierung struktureller Probleme verbinden – etwa ein Obdachlosenprojekt, dass einerseits Essen und Unterkunft bietet, sich aber gleichzeitig gegen städtische Politiken wendet, die solche Personen aus dem Gesichtskreis der Öffentlichkeit möglichst verschwinden lassen wollen (Aufenthaltsverbote, Privatisierung öffentlicher Räume etc.). Derartige Formen des Engagements sind am ehesten geeignet, der Gefahr zu begegnen, dass die Bereitstellung von Maßnahmen der Notfallversorgung womöglich als angemessene „Lösung“ missverstanden wird und von Fragen wie rechtlicher Benachteiligung und anderen Faktoren, auf die öffentliche Politik durchaus Einfluss nehmen kann, abgekoppelt wird. Maßnahmen wie die der „Tafel“ widersetzen sich zu Recht dem Einbau in eine vorgeprägte Hierarchie von sozialen Maßnahmen. Sie ergänzen nicht einfach den Status quo sonstiger Hilfen, sondern sind auch ein unbequemer Verweis auf unbewältigte Probleme.

2. Es kommt darauf an, gerade für die Arbeit mit Gruppen, die nicht a priori auf einen „Mitleidbonus“ zählen können, materiell bedeutsame Ressourcen wie Spenden, Sponsorships u.Ä. zugänglich zu machen. Die Tendenz, Spenden, Stiftungs- und Sponsorenaktivitäten vor allem auf Probleme und Initiativen zu richten, deren offensichtliche Reputation auf die Gebenden zurückstrahlt, wirkt zum Nachteil der Einwerbung von Unterstützung für Initiativen, die sich besonders betroffenen Gruppen zuwenden.

3. Wenn im hier behandelten Bereich der Diskriminierung und sozialen Ausgrenzung bürgerschaftliches Engagement oft den Schlüssel bildet, der eine Tür aufstößt und den Blick frei gibt auf Vorurteilsstrukturen, so sind stabile Hilfen auf Dauer in der Regel nur durch ergänzende oder Aufgaben übernehmende kommunale und staatliche Aktivitäten möglich. Eine Obdachlosenhilfe kann Abhilfe schaffen und einen Missstand skandalisieren; sein Umfang wird auf Dauer von der Reaktionsbereitschaft der sozialstaatlichen Politik bestimmt. Welche Formen der Interaktion von Engagement in der Bürgergesellschaft und der Verantwortungsübernahme von kommunalen und

staatlichen Akteuren es hier zu fördern respektive zu überwinden gilt, sollte mehr als bisher Gegenstand der Diskussion sein.

4. Es ist bereits angesprochen worden, dass sich Engagement von und für diskriminierte Gruppen in einem Spannungsfeld bewegt, das von selbst organisierter, durchaus auch aggressiver Selbstbehauptung und Selbsthilfe bis zu einem anwaltschaftlichen Handeln reicht, bei dem die relative Hilflosigkeit der Betroffenen zunächst einmal ernst genommen wird. Wo jeweils zwischen einer Politik der Bekräftigung eigener Identitäten durch die betroffenen Gruppen und des wohlwollenden „Mainstreaming“ ihrer Anliegen der Akzent zu setzen ist, wird immer umstritten sein (Beispiel: die Diskussion um Perspektiven und Engagement unter Migranten und die Angemessenheit von Integrations- und Anpassungsleistungen).

2.6. Schule

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Der Bereich des deutschen Schulsystems ist gegenwärtig durch Veränderungen und eine Reformdebatte geprägt, die zusammengenommen die Dimension eines Paradigmenwechsels erreichen könnten. Die intensive öffentliche Diskussion der Studie PISA 2000 (Deutsches PISA-Konsortium) dokumentiert zwar keine Einigkeit über Schwerpunkte und Richtungen von Reformen, aber sie signalisiert zumindest Einigkeit darüber, dass gravierende Veränderungen und insgesamt mehr Aufmerksamkeit für das Schulsystem notwendig sind. Auffällig ist, dass ein Teil der Beiträge der öffentlichen Debatte sich auf die interne Reorganisation des Systems Schule konzentriert, andere auch die Interaktion von Schul- und Familiensystemen thematisieren, aber nur wenige jenseits dieser zwei Pole auch die Rolle des gesamten Umfelds von Schule, Fragen ihrer mangelnden Öffnung und Einbettung (vgl. Hurrelmann 2001a, 2001b) berücksichtigen. Dabei gibt es in der Praxis viele Beispiele für eine derartige Orientierung, die für eine Verbesserung der schulischen Ausbildung außer dem zentralen Beitrag der Familie auch das potenzielle Engagement einer Vielzahl von weiteren Partnern thematisiert. Entwicklungen in diese Richtung gehen sehr viel weiter als die diskutierten Fragen der Behebung finanzieller Mängel (Lehrermangel, Mängel der materiellen Ausstattung etc.).

Es ist ein Wechsel, der kurz zusammengefasst unter die Überschrift „Von der Schulanstalt zum lokal und partnerschaftlich orientierten Lernzentrum“ gestellt werden kann. Insgesamt geht es um die Nutzung und Kultivierung vielfältiger Formen sozialen Kapitals (vgl. Abb. 10) an Vertrauen, Kooperations- und Förderbereitschaften in und außerhalb der Schule und die stärkere Einbettung der Institution Schule in die lokale Bürgergesellschaft (vgl. dazu: Evers/Rauch/Stitz 2002). Die mit diesem Wandel verbundenen Herausforderungen hat die baden-württembergische Kultusministerin Annette Schavan so beschrieben: „Wo der Eindruck entsteht, es lebe die Lehrerschaft in einer eigenen Welt und lasse in ihrer pädagogischen Arbeit das Verständnis für die Sachlogik anderer gesellschaftlicher Bereiche außen vor, da fällt es den Vertretern anderer Lebens- und Arbeitswelten ihrerseits schwer, Verständnis für die täglichen Mühen der Schule zu finden. Deshalb ist die Tendenz richtig, eine Öffnung der Schule für die Wirtschaft, für die Jugendarbeit, für Elternarbeit, für das soziale und politische Gemeinwesen anzustreben. Wer Unterstützung in der pädagogischen Arbeit der Schule einfordert, der muss die Öffnung der Schule auch vor Ort aktiv gestalten und vertrauensbildende Maßnahmen befördern (...) das könnte möglicherweise auch bedeuten, dass punktuell, aber auch auf Dauer Vertreter anderer Berufsgruppen in der Schule wirken.“ (Schavan 1998: 66) Die gegenwärtig zu beobachtenden Veränderungen, mit denen zugleich auch Räume für Engagement geöffnet, ja Engagement in verschiedensten Formen nachgefragt wird, lassen sich in fünf miteinander verknüpften Punkten zusammenfassen:

1. Der pädagogische Auftrag der Schule ist im Zusammenhang der Veränderung von Wissensanforderungen und Erziehungskonzepten in Bewegung gekommen. Handlungsbedarf ergibt sich nicht nur in Hinblick auf neue natur- und humanwissenschaftliche Wissenskomplexe, auf Medienkompetenz, auf die richtige Balance von sozialem „Lernen lernen“ und dem Erwerb normierter Wissensbestände. Anforderungen stellen sich darüber hinaus auch als Fragen einer Neubestimmung pädagogischer Leitbilder und Praktiken – angesichts von Gefahren sozialer Verwahrlosung und problembelasteter Lebensumfelder, von denen viele Schüler und deren Familienmitglieder betroffen sind. Ein wichtiger Aspekt dieser Herausforderung ist dabei das Lernen von „Gemeinschaftsfähigkeit“ (Bertelsmann Stiftung 1999: 17), ein anderer, ergänzender Aspekt die Frage, wie man – auch im Rahmen der Schule – als Bürger Kompetenz erwerben kann. Wie kann Schule zur Bürgerschaftlichkeit erziehen? Wie kann „Politik praktisch gelernt werden“ (Beutel/Fauser 2001)? Die genannten Herausforderungen für die Neubestimmung von Wissen, für Pädagogik und Erziehungsauftrag haben bei aller Verschiedenheit eines gemeinsam: Sie sind nicht in einem isolierten System Schule zu beantworten. Bürgerschaftliche Kompetenz kann nicht im herkömmlichen Sinne durch Unterricht erworben werden – notwendig sind Lernprojekte, die auch soziale Orte, Akteure und Zusammenhänge außerhalb der Schule einschließen. Von dorther sind Fragen nach Schulreformen mit Fragen des Engagements verknüpft. Schulische Lernprojekte und Schulprofile im Wandel (Korinek 2000) brauchen engagierte Partner, die bereit sind, in derartigen Lern-Projekten zu kooperieren.

2. Lernen und Betreuen. Bis in die jüngste Zeit hat das deutsche Schulwesen an einem engen Auftrag festgehalten, der sich vorrangig auf Wissensvermittlung und Erziehung konzentrierte, aber Betreuungsaufgaben weitgehend ausschloss. Mittlerweile ist jedoch nicht nur die Mehrheit aller Mütter berufstätig; in den neuen Bundesländern arbeitet jede zweite, in den alten Bundesländern jede fünfte Mutter ganztags. Gleichzeitig stellt die Summe der herkömmlichen Schulstunden oft nicht einmal eine verlässliche Halbtagsbetreuung sicher. Zwar ist auf Grund anderer Traditionen die Halbtagsbetreuung in den neuen Bundeslän-

dern weit eher die Regel als in den alten Bundesländern. Insgesamt ist angesichts der gegenwärtigen Situation aber eine Schule, die auf Wunsch die Möglichkeit zur Ganztagsbetreuung anbietet, weithin noch Utopie (vgl. Frank/Pelzer 1996) – in weniger als 1.000 von insgesamt 35.000 deutschen Schulen ist das gegenwärtig der Fall. Die Aufwertung der Betreuungsfunktion der Schule und Engagement haben viel miteinander zu tun. Zahlreiche gegenwärtig vorhandene Betreuungseinrichtungen an Schulen sind auch auf Grund von Elterninitiativen zu Stande gekommen, am Leben erhalten oder erweitert worden – mitfinanziert und mitverwaltet durch Elternfördervereine an den Schulen u.Ä. Es spricht vieles dafür, dass auch dann, wenn von kommunaler und staatlicher Seite mehr Initiative und Verantwortung für eine verlässliche Betreuung übernommen werden, Elternengagement und Eigeninitiative vor Ort nicht überflüssig werden, sondern vielmehr einbezogen, unterstützt und ermuntert werden sollten.

3. Viele gegenwärtige Reformtendenzen kann man im Begriff der „Öffnung der Schule“ prägnant zusammenfassen. Partner im lokalen und weiteren gesellschaftlichen Umfeld benötigt die Schule:

– für die Realisierung avancierter Lernprojekte als Projektpartner;

– zur materiellen und ideellen Unterstützung in Form von Förderern – wie z.B. durch Mitglieder von Schulfördervereinen und Sponsoren aus dem Bereich der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens;

– zur Übernahme von Aufgaben im Bereich der Angebotsentwicklung: z.B. Angebote sozialer Arbeit (vgl. u.a. Hartnuß/Maykus 2000), für die Unterstützung bei der Vermittlung spezifischer Inhalte (Medienkompetenz, kulturelle Angebote u.a.m.), für zusätzliche Angebote in den Bereichen Sport (vgl. Fessler/Ziroli 1997) und zur Freizeitgestaltung (entsprechende Angebote können sowohl mit privaten wie freien Trägern vertraglich vereinbart werden);

– zur besseren Berufsvorbereitung – etwa durch Arbeitskreise „Schule und Wirtschaft“ oder die Gewinnung von Praktikaplätzen bei Partnern aus der Wirtschaft.

All das verweist auf Engagement – nicht allein im Sinne individueller ehrenamtlicher Mitarbeit, sondern auch im Sinne der Weckung von Kooperationsbereitschaften bei Vereinen, privatwirtschaftlichen und sozialen Akteuren, die als Partnerorganisationen oder Mitträger stakeholder sind.

4. Bei der Öffnung der Schule spricht man in der Regel auch von der „Öffnung nach innen“. Ein wichtiger Bestandteil dessen ist es, Schülern – speziell als jungen Erwachsenen – mehr Mitsprachemöglichkeiten, aber auch mehr Mitverantwortung zu ermöglichen. Das kann der Fall sein bei pädagogischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Aufgaben – also neben der Beteiligung an der schulischen Selbstverwaltung auch in Form der Mitarbeit als Mentoren, als Organisatoren ergänzender Angebote, als junge Unternehmer in eigenen Projekten und als Personen, die es verstehen, für ihre Schule Unterstützung einzuwerben. Solche Mitverantwortung, die mehr meint als Mitbestimmung, wird dabei in Einzelbereichen (wie z.B. der mitunter praktizierten Übernahme der Reinhaltung und Pflege der Schulinfrastruktur) nicht unumstritten sein.

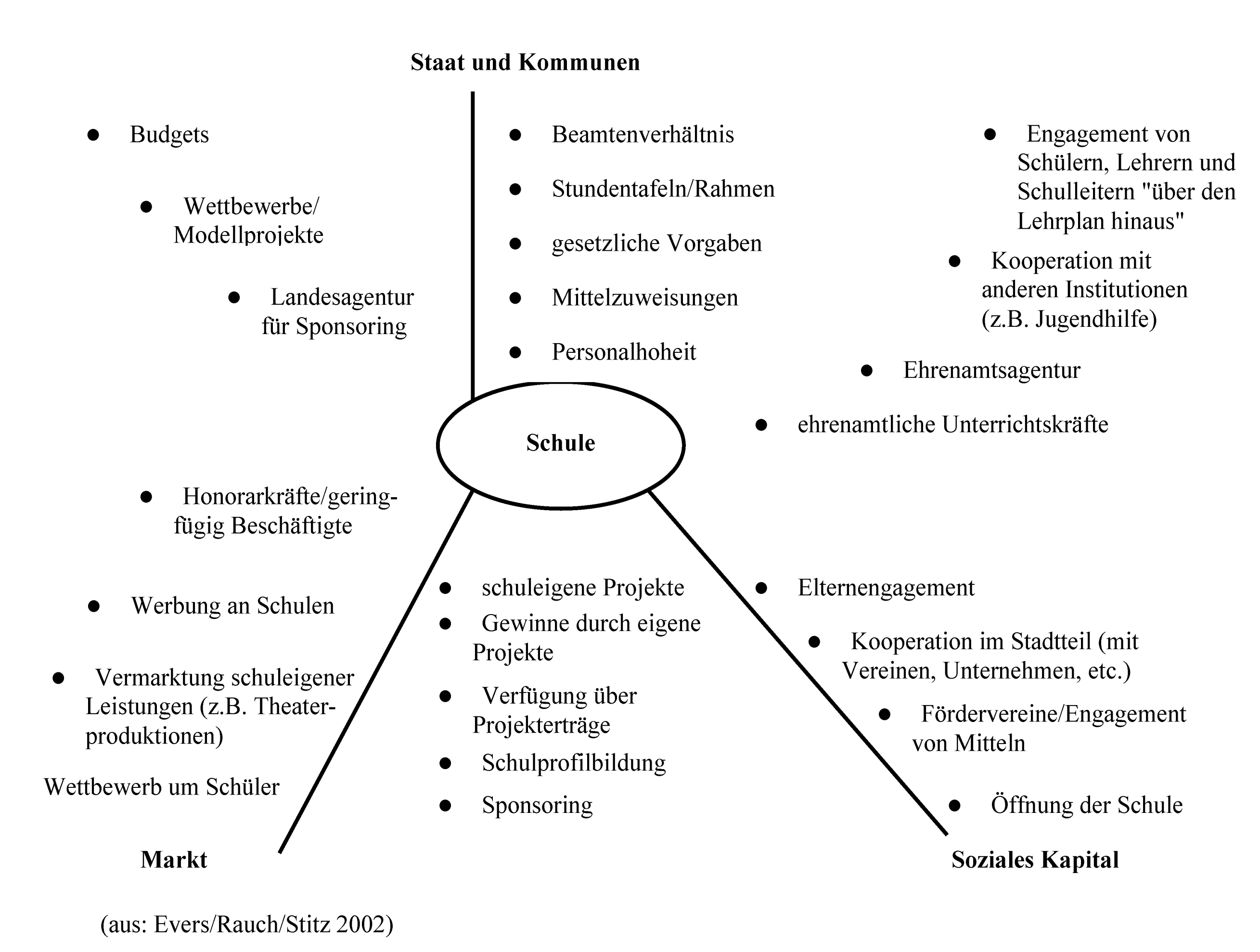
5. Die Öffnung der Schule nach innen und außen und die Ermutigung damit verknüpften bürgerschaftlichen Engagements in seinen verschiedenen Formen setzen allerdings voraus, dass die bisherige zentralistische und uniforme Schulverwaltung reformiert wird. Gegenwärtig zu beobachtende Experimente der Schulverwaltungen in den Bundesländern gehen mehr oder minder weit, aber grundsätzlich in dieselbe Richtung: Schulen sollen Gesamtbudgets zur eigenen Bewirtschaftung und Zugang zu Innovationsfonds für neue Projekte erhalten; Stellen sollen weit mehr als bisher von der Schule selbst ausgeschrieben und besetzt werden können – auch im Sinne der Abkehr von der traditionellen „Lehrerschule“ (Holzapfel 2002) etwa durch Einstellung von Mitarbeitern auf Zeit, die Nutzung von Werkverträgen, die Einstellung von Berufsgruppen wie Erziehern, Verwaltungsfachkräften etc. Dezentralisierung, Wettbewerb, die Profilierung schulspezifischer Angebote im Wettbewerb mit anderen Schulen, mehr Eigenverantwortung bei Investitionen u.a.m. stehen insgesamt für Elemente von mehr „Markt“ (OECD 1999b). Dies hat auch zu tun mit der Aufwertung von Engagement in seinen verschiedensten Formen (vgl. Abb. 10). Zum einen erweitert sich damit das Feld dessen, was an Schulen kooperativ entschieden werden kann. Zum anderen geht es um ein neues Konzept des Schulmanagements (OECD 2001), das zugleich Möglichkeiten der Mitwirkung der erweiterten „Schulgemeinde“ vorsieht.

Schulen, die in diesem Sinne durch den Aufbau von Partnerschaften und eine stärkere Einbindung in die Bürgergesellschaft mehr Ressourcen und Gestaltungsfreiheiten erwerben, geben oft auch ihrerseits Ressourcen zurück: In örtlichen Projekten übernehmen Schüler Aufgaben bei umliegenden Einrichtungen und Diensten (im Rahmen von Praktika, Betreuungsaufgaben); Einrichtungen und Räumlichkeiten der Schule können Gruppen und privaten Interessenten (auch gegen Entgelt) zur Verfügung gestellt werden, die Schule kann Stadtteilzentrumsfunktionen erhalten.

All diese Elemente der gegenwärtig zu beobachtenden Prozesse einer Dezentralisierung, einer Betonung von „Marktelementen“ und einer Aufwertung des sozialen Kapitals an Engagement im Rahmen einer stärkeren örtlichen Einbindung (wie sie zusammenfassend noch einmal in Abb. 10 veranschaulicht werden) sind natürlich ebenso mit Chancen wie auch mit Risiken verbunden. Ein Risiko besteht im möglichen Verlust nachprüfbarer Qualitäten und Standards. Die Festlegung von Mindeststandards und Zielvereinbarungen, deren Umsetzung intern und extern geprüft werden, sind dabei ein mögliches Gegenmittel. Ein anderes Risiko könnte die Verstärkung von Ungleichheiten bei der Qualität der Angebote sein als Resultat von Faktoren im Schulumfeld (z.B. strukturelle Nachteile für Schulen in Problemgebieten mit einem hohen Anteil von

Abbildung 10

Schulen: Ressourcen, Organisationsstrukturen, Einflussgrößen



(aus: Evers/Rauch/Stitz 2002)

besonders belasteten und benachteiligten Gruppen bei Schülern und Eltern). Derartigen Risiken könnte u.U. durch eine kompensatorische Ausgestaltung der öffentlichen Finanzierung begegnet werden, die Schulen nach Maßgabe des Gewichts derartiger Faktoren eine vergleichsweise höhere Förderung einräumt (vgl. dazu auch: Radtke/Weiß 2000; Holzapfel 2000).

Es gibt viele Anzeichen dafür, dass die geforderten Leitbilder für eine Öffnung der Schulen nach innen und außen zu ihrer Realisierung das bürgerschaftliche Engagement in den verschiedensten Formen benötigen – unabhängig davon, ob öffentliche finanzielle Mittel gerade knapp sind oder wieder reichlicher fließen. Für bestimmte Qualitäten ist Engagement an den Schulen weder durch Geld noch Professionalität ersetzbar. Reformtrends, die in die hier skizzierte Richtung weisen, können sich dabei nicht nur auf die Initiativen von Landesministerien oder engagierter Kommunal- und Kreispolitiker (vgl. Lohre 1999) stützen; sie gehen sehr oft auch von Schulleitern und an Schule Beteiligten selbst aus. Einzelne Projekte und die Bertelsmann Stiftung (Stern 1999) haben viele solcher guten Beispiele dokumentiert. Der frühere Kultusminister des Landes Hessen, Hartmut Holzapfel, stellt fest: „Die – durch Not oder durch Einsicht – vermittelte Erfahrung, dass sich Schule im Interesse aller an ihr Beteiligten verändern kann, wenn sie die Öffnung zur Gesellschaft nicht als Bedrohung eines Schutzraums betrachtet, sondern als Eröffnung *neuer Chancen,* hat somit eine nachhaltige Wirkung entfaltet“ (Holzapfel 2002).

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Schule ist für bürgerschaftliches Engagement gleich doppelt wichtig: in Hinblick auf ihren Erziehungsauftrag und als eine Einrichtung, die wesentlich vom Engagement lebt.

– In Hinblick auf ihr pädagogisches Leitbild sollte Schule jenseits bloßer sachlicher Wissensvermittlung das Leitbild des „kompetenten Bürgers“ entwickeln helfen, also Fähigkeiten zur Kooperation mit anderen und zur Förderung der Vertrautheit mit den demokratischen Institutionen; dementsprechend sollte in

pädagogischen Konzepten das aufgewertet werden, was in den angelsächsischen Ländern als „civic education“ bezeichnet wird.

– Derartige Kompetenzen können nicht allein im schulischen Unterricht erworben werden; hier sind praktische Erfahrungen, Projekte und Lernfelder erforderlich. Das bedeutet für Leitbild und Organisationsentwicklung von Schulen die Notwendigkeit einer Öffnung nach innen und außen – nach innen zu einem kooperativen Konzept der Zusammenarbeit der verschiedenen Beteiligten, nach außen zu Eltern, Nachbarschaft, Gemeinde, zivilgesellschaftlichen Akteuren und zur Wirtschaft.

– Verantwortung lernen Schüler auch dort, wo sie sich selbstorganisiert im Engagement erfahren und sich Erfolg und Misserfolg zurechnen können. Lehrkräfte und institutionelle Hilfe werden erst relevant, wo Hindernisse und äußere Widerstände zu überwinden sind. Notwendige Voraussetzung ist die Öffnung der Schule als Treffpunkt außerhalb der Schulstunden.

– Hier zeigt sich auch, dass die Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Bereich Schule weit mehr erfordert als die Öffnung für das bürgerschaftliche Engagement Einzelner. Es geht um vielfältige Formen der Einbindung der Institution Schule – lokal und in die weitere Bürgergesellschaft – und die Bereitschaft zur Nutzung ihrer Ressourcen.

– Die wichtigsten Stichworte für die Stärkung von Engagement im Rahmen einer inneren Öffnung der Schule lauten: Aufwertung der Rolle von Schülervertretungen, Elternbeiräten u.Ä., Stärkung von Begegnungs- und Kooperationsformen, die ein gemeinsames Engagement von Schülern, Lehrern und Eltern fördern.

– Die wichtigsten Stichworte für die Öffnung der Schule nach außen lauten: Aufbau von Partnerschaften zur materiellen Unterstützung, Nutzung der Potenziale von Fördervereinen und unterstützender Elterninitiativen sowie von Sponsorships, Aufbau von Partnerschaften zur Durchführung von Lernprojekten und im Interesse von Umfeld, Stadtteil und Region.

– Bürgergesellschaftliche Elemente in Form von Partnerschaften sind insbesondere zu fördern für die Stabilisierung der Beiträge von Vereinen zur Erweiterung der Unterrichtsangebote, für die Etablierung von Brücken zur Berufswelt in Kooperation mit Wirtschaft und Verbänden (vgl. Volkholz 2001), aber auch zur Gewinnung von Kompetenzen aus den verschiedensten öffentlichen und privaten Institutionen.

– Besonderes Augenmerk sollte der weiteren Entwicklung von Fördervereinen gelten; sie spielen eine wichtige Rolle zur Verstetigung des Engagements von Eltern und unterstützenden Organisationen, zur Mobilisierung eigener materieller Mittel und zur symbolischen Bekräftigung der Einbindung von Schule in das lokale Umfeld.

– Gefördert werden sollte auch eine Kultur der Sponsorships, insbesondere dort, wo sie mehr sind als ein „Geschäft auf Gegenseitigkeit“, nämlich auch Ausdruck der Bereitschaft zur Unterstützung der örtlichen sozialen und bürgerschaftlichen Infrastruktur, ein Weg, auf dem „corporate citizenship“ Gestalt annehmen kann.

– Individuelles Engagement kann in diesem Zusammenhang vielfältige Formen annehmen: als Engagement in Gestalt gelegentlicher Unterstützung spezieller „Events“, bei der regelmäßigen Mitarbeit in Beiräten, Vertretungsgremien und Projekten bis hin zur ehrenamtlichen Übernahme von speziellen Unterrichtsangeboten u.Ä.

– Damit Schule sich in dieser Vielfalt von Formen als Feld von Engagement erweisen kann, sollten Politik und Verwaltung auf lokaler Ebene sowie auf der Landesebene den einzelnen Schulen in Hinblick auf inhaltliche Angebote, Organisationsentwicklung und Ressourcenverwaltung mehr Autonomie einräumen; darüber hinaus sollten verstärkt Modellprogramme entwickelt werden, die Experimente und im Sinne des Organisationslernens und „policy learning“ die Entwicklung einer neuen Lern- und Schulkultur befördern, in der Engagement mehr Raum bekommt. Auch die öffentlichen Schulträger vor Ort sollten sich stärker als bisher ihrer Mitgestaltungskompetenzen bewusst werden.

– Engagement hat bereits heute in vielen Fällen einen für Profil und Qualität der einzelnen Schule wichtigen Stellenwert. Die dafür notwendige Schulautonomie und die Anforderung nach Chancengleichheit gilt es miteinander zu verbinden (vgl. Radtke 2000). Ein Leitbild, das Autonomie und Engagement als Komponenten weiter fördert und in den Schulalltag integriert, sollte also gleichwohl Sorge tragen, dass ein Kernbereich verlässlicher Angebote öffentlich sichergestellt wird und angemessene Verfahren der Qualitätsprüfung und -sicherung implementiert werden. Zu unterstützen sind Modellprogramme und öffentliche Debatten als ein wichtiger Bestandteil eines Meinungsbildungsprozesses in Richtung auf eine neue, faire und effektive Verantwortungsteilung zwischen Staat und Kommunen, unmittelbar am Projekt Schule Beteiligten und den Partnern in Gemeinde, Gesellschaft und Wirtschaft.

– Schlüsselbereiche wie die Etablierung verlässlicher Betreuungsangebote, in denen sowohl Rahmengarantien „von oben“ wie Initiativen vor Ort eine Rolle spielen sollten, können beispielhaft sein für die Chancen und Barrieren eines solchen Prozesses der Aktivierung und Neugewichtung von Mit-Verantwortung.

2.7. Kinder- und Jugendhilfe

Teilhabe und Beteiligung in Kindheit und Jugend haben entscheidende Bedeutung für die Entwicklung eines demokratischen Bewusstseins und die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Handlungsorientierungen. Politisches und

soziales Engagement von Kindern und Jugendlichen werden allerdings häufig in einem verkürzten Verständnis als (kommunal-)politische Beteiligung thematisiert. Völlig getrennt davon verläuft die Diskussion um die eher traditionellen Formen jugendlichen Engagements in Verbänden und Vereinen. „Mittun“ und Mitgestaltung von Kindern und Jugendlichen, also das im engeren Sinne verstandene ehrenamtliche Engagement, werden kaum im Zusammenhang mit neuen Formen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, also ihrer Beteiligung an (politischen) Entscheidungen, diskutiert. Die Debatte um bürgerschaftliches Engagement bietet die Chance, diese Trennung zu überwinden und beide, bislang parallel verlaufenden Diskussionslinien zusammenzuführen. Die sich daraus ergebenden Perspektiven stellen die Frage in den Mittelpunkt, wie die Subjektstellung von Kindern und Jugendlichen in ihrem Alltag gestärkt werden kann, in dem sie nicht nur Objekte pädagogischen Handelns sind, sondern sich sowohl an Entscheidungsprozessen beteiligen als auch an der Gestaltung von Aufgaben und Leistungen mitwirken.

Für eine Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und Partizipation in diesem Sinne ist die besondere Lebens- und Entwicklungssituation von Kindern und Jugendlichen als „Menschen in Entwicklung“, als „Lernende“ zu berücksichtigen. Dabei stellen Engagement und Partizipation einerseits Lernanforderungen dar, sie sind andererseits ein wichtiger und zunehmend an Bedeutung gewinnender Bildungsfaktor. Sowohl die Bereitschaft zur Übernahme freiwilliger Aufgaben als auch die Fähigkeit zur demokratischen Selbst- und Mitbestimmung müssen gelernt werden (vgl. Kapitel B1.I.8.). Der Erwerb dieser Fähigkeiten und Kompetenzen wiederum steigert die Zukunftsoptionen der nachwachsenden Generation; sie sind gleichzeitig wichtige Voraussetzungen für die Zukunftsfähigkeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Dies ist nicht allein in kleinteiligen Schritten oder in künstlich arrangierten Settings möglich. Zentrale Orte eines frühen Demokratieübens und -lernens sind die pädagogischen Institutionen. Hier wird Gemeinschaft von allen Beteiligten gemeinsam gestaltet und Demokratie als Gestaltungsprinzip gemeinsamen Handelns erfahrbar. Ohne die Demokratisierung der pädagogischen Institutionen und damit eines großen Teils kindlichen und jugendlichen Alltags fehlt letztlich auch den Bemühungen um eine stärkere kommunalpolitische Partizipation von Kindern und Jugendlichen die Basis.

Vor diesem Hintergrund soll die aktuelle Situation mit Blick auf Engagement, Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten in einigen ausgewählten pädagogischen Feldern bzw. Institutionen genauer untersucht und Perspektiven für ihre Stärkung entwickelt werden. Dabei stehen verschiedene Akteursgruppen und ihre Teilhabechancen im Mittelpunkt des Interesses – Kinder und Jugendliche selbst, ihre Eltern, aber auch zivilgesellschaftliche Assoziationen wie Vereine, Projekte und Initiativen. Exemplarisch werden entlang des Lebenslaufs verschiedene Felder betrachtet, angefangen bei den familiennahen Angeboten und Diensten der Familienselbsthilfe über die stärker institutionalisierten Felder der Kindertagesbetreuung und der Jugendverbandsarbeit bis hin zu Ansätzen der politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum.

Hintergrund und gegenwärtige Situation in den einzelnen Feldern

Familienselbsthilfe

Unter dem Sammelbegriff Familienselbsthilfe (vgl. im Folgenden Gerzer-Sass 2002) haben sich in den vergangenen etwa 15 Jahren unterschiedliche kollektive Formen der Selbstorganisation entwickelt, die zwischen privatem und öffentlichem Raum, nachbarschaftlichen Netzwerken und traditionellen sozialstaatlichen Einrichtungen zur Betreuung und Erziehung von Kindern agieren. Im Unterschied zu Selbsthilfegruppen und -initiativen im Gesundheitsbereich (vgl. Kapitel B3.2.1.) setzen Formen der Familienselbsthilfe am familialen Lebenszusammenhang an. Sie bilden kleinräumige Solidarnetze und schaffen dadurch Strukturen gegenseitiger Hilfe und Unterstützung für Familien bei der Erziehung und Betreuung ihrer Kinder. So ermöglichen z.B. Stillgruppen gegenseitige Anregung, Austausch und Unterstützung von Müttern, Elterninitiativen organisieren und gestalten Angebote der Kinderbetreuung außerhalb der Familie und jenseits pädagogischer Institutionen, Mütterzentren bieten niedrigschwellige Unterstützungsangebote für unterschiedliche familiale Lebenssituationen und tragen zur Entwicklung einer neuen Nachbarschaftskultur bei. Diese Initiativen reagieren mit ihren Aktivitäten einerseits auf fehlende sozialstaatliche Betreuungs- und Unterstützungsleistungen für Familien und schließen mit ihren Angeboten Versorgungslücken. Sie setzen andererseits neue konzeptionelle Schwerpunkte und Orientierungen und konfrontieren damit die bestehenden öffentlichen Angebote, die unter veränderten Bedingungen den Bedürfnissen von Familien häufig nicht mehr gerecht werden. Darüber hinaus haben Initiativen der Familienselbsthilfe auch politische Bedeutung. Sie vertreten die Interessen von Kindern und Familien, gestalten sozialpolitische Felder aktiv mit und präsentieren sich als Akteure in der Familien- und Frauenpolitik.

Das Feld der Familienselbsthilfe ist in besonderer Weise von bürgerschaftlichem Engagement geprägt. Die unterschiedlichen Angebote, Leistungen und Aktivitäten in diesem Bereich werden überhaupt erst durch das Engagement von Familien, insbesondere von Müttern, möglich. Bürgerschaftliches Engagement ist das tragende Element dieser Ansätze. Dementsprechend sind Partizipation, Selbst- und Mitbestimmung sowie Mitgestaltung zentrale Gestaltungsprinzipien der Familienselbsthilfe. Diese neueren Formen bürgerschaftlichen Engagements verbinden Freiwilligkeit und Selbstbestimmung in besonderer Weise mit den Anliegen, einerseits für eigene und andere Kinder eine passende außerhäusliche Betreuung bzw. ein soziales Lebensumfeld mitzugestalten, andererseits Mütter und Eltern in ihrem Alltag zu unterstützen. Diese besondere, generationenübergreifende Perspektive unterscheidet die Familienselbsthilfe von anderen Feldern, in denen Leistungen für Kinder und Jugendliche erbracht werden: Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsangebote werden hier mit

Diensten und Aktivitäten der Unterstützung und Hilfe für Familien und Mütter verbunden. Sie tragen damit zum Aufbau eines sozialen Netzes in und für die Nachbarschaft mit differenzierten Dienstleistungsangeboten bei.

Im Unterschied zu den Elterninitiativen, in denen sich mehrheitlich Eltern mit höherer Bildung engagieren, findet sich in den Mütterzentren eine stärkere Mischung von Bildungsabschlüssen. Das drückt sich insbesondere in einem höheren Anteil von Müttern mit Hauptschulabschluss aus. Mütterzentren bieten gerade dieser, tendenziell sowohl arbeitsmarkt- als auch engagementfernen Gruppe die Chance, durch Engagement ihre Unabhängigkeit zu stärken. Aufwandsentschädigungen und geringfügige Honorare werden bereits seit den Anfängen der Mütterzentren gezahlt. Sie decken allerdings nur etwa ein Drittel der hier geleisteten Arbeit ab. Diese Anreize motivieren offensichtlich für ein Engagement, ohne es durch Erwerbsinteresse zu verdrängen.

Die Familienselbsthilfe spielt in den aktuellen Debatten zum bürgerschaftlichen Engagement häufig eine eher untergeordnete Rolle. Dies drückt sich u.a. auch darin aus, dass es im Vergleich zu anderen Engagementbereichen nur wenig empirische Ergebnisse zum Bestand dieser Angebote gibt. Selbst in der Bestandsaufnahme zur Selbsthilfe in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Braun/Kettler/Becker 1996) wird die Familienselbsthilfe nur am Rande erwähnt, obwohl ihr Anteil in der Selbsthilfebewegung nicht unerheblich ist. Nach Angaben der Jugendhilfestatistik (vgl. Deutsches Jugendinstitut 1998), die nur einen Teil des Spektrums von Familienselbsthilfe erfasst, gab es im Jahr 1998 in Deutschland mehr als 3.000 Tageseinrichtungen von Elterninitiativen mit einem Angebot von mehr als 85.000 Plätzen. Demnach sind etwa 130.000 bis 150.000 Eltern in Elterninitiativen tätig. Schätzungen gehen allerdings von weit höheren Zahlen aus, da auf Grund unterschiedlicher Förderstrukturen nicht alle Initiativen von dieser Statistik erfasst werden.

Im Bereich der Mütterzentren gibt es in der Bundesrepublik Deutschland aktuell über 400 Initiativen (vgl. Stellungnahme des Mütterzentren Bundesverbandes). Dabei werden durch jedes Mütterzentrum ca. 300 bis 400 Familien auf unterschiedliche Art angesprochen (vgl. Hebenstreit-Müller/Pettinger 1991). Den Mütterzentren kommt über ihr Dienstleistungsangebot für Familien hinaus besondere Bedeutung durch ihre netzwerkbildenden Aufgaben und Effekte zu.

Tageseinrichtungen für Kinder

Tageseinrichtungen für Kinder – Kinderkrippen, Kindergärten und Kindertagesstätten – erfüllen wichtige sozialstaatliche Funktionen (vgl. u.a. Schlattmann/Tietze 1999). Sie bieten Möglichkeiten der Betreuung, Erziehung und Bildung im frühen Kindesalter und tragen zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben bei. Für das Aufwachsen von Kindern haben diese Angebote neben bzw. außerhalb der Familie besondere Bedeutung, da in den ersten Lebensjahren entscheidende Grundlagen für die körperliche, geistige und seelische Entwicklung gelegt und damit die Basis für die Herausbildung eigenverantwortlicher und gemeinschaftsfähiger Persönlichkeiten geschaffen werden. Die Aufgaben dieser pädagogischen Institutionen beschränken sich also keineswegs auf die Betreuung bzw. „Verwahrung“ von Kindern, sondern sie erfüllen eine zentrale Funktion im Rahmen der frühkindlichen Sozialisation. Damit sind sie auch für die Debatte um bürgerschaftliches Engagement relevant, da bereits hier durch pädagogische Arrangements und insbesondere den frühen Kontakt zu Gleichaltrigen gegenseitige Verantwortungsübernahme und die Entwicklung von Gemeinschaftsgefühl gefördert werden können. Sie stellen damit für die Bildung und Erziehung von Kindern eine wichtige Ergänzung zur Familie dar, die unter veränderten Sozialisations- und Aufwachsbedingungen allein nur noch bedingt in der Lage ist, Kindern entsprechende Lern- und Erfahrungsräume bereitzustellen.

Für die Diskussion um bürgerschaftliches Engagement sind Kindertageseinrichtungen nicht nur als Orte des frühen Lernens und Einübens zivilgesellschaftlicher Handlungsdispositionen bedeutsam, sie sind gleichzeitig Einrichtungen, in denen neben den professionellen Fachkräften das Engagement von Eltern eine wichtige Rolle spielt. Ein erheblicher Teil von Angeboten der Kindertagesbetreuung wird schließlich auch von Elterninitiativen – also wesentlich auf bürgerschaftlichem Engagement basierend – getragen (siehe auch den Abschnitt zur Familienselbsthilfe).

Für die Engagementdebatte sind Querbezüge zu den inzwischen auch im Bereich der Kindertageseinrichtungen entwickelten Ansätzen des Qualitätsmanagements relevant (vgl. Tietze u.a. 1998). Viele Ansätze folgen den Steuerungs- und Kontrollinteressen der Einrichtungen und Dienste. Qualität wird hier „von oben“, aus der Logik der Institution heraus entwickelt, indem bestimmte Verfahrensabläufe und Standards vorgegeben und durchgesetzt werden. Seltener dagegen sind die Ansätze des Qualitätsmanagements unmittelbar an den Interessen der Nutzer der Einrichtungen ausgerichtet, indem bürgerschaftliches Engagement und Möglichkeiten einer stärkeren Beteiligung, Mitbestimmung und Mitgestaltung in den Konzepten und Leitbildern der Einrichtungen verankert werden.

Die aktuelle Qualitätsdebatte wird allerdings bislang noch ohne expliziten Bezug auf bürgerschaftliches Engagement geführt. Die bestehenden Ansätze der Qualitätsentwicklung, die auf eine Erhöhung der Wahlmöglichkeiten von Eltern durch die Vergabe von Vouchern bzw. Gutscheinen hinauslaufen (vgl. Spieß/Tietze 2001, Kreyenfeld/Spieß/Wagner 2001 und 2002), stellen allerdings einen Schritt in die richtige Richtung dar. Auf diese Weise wird die Position von Eltern als den Nachfragenden der Leistung gestärkt. Sie können entscheiden, welche Einrichtung ihr Kind besuchen soll. Damit wird auch eine Konkurrenz um Konzepte initiiert. Die Einrichtungen sind gefordert, sich auf dem Angebotsmarkt durch Attraktivität und Preisgestaltung durchzusetzen. Die Macht der Eltern als Kunden bzw. Konsumenten wird dadurch ohne Zweifel gestärkt, sie endet aber mit der Entscheidung für eine konkrete Einrichtung. Eltern werden also als Kunden umworben, nicht jedoch als Bürgerinnen und Bürger an der Leistungserbringung beteiligt. Damit werden Chancen einer stärkeren Partizipation von Eltern

vergeben. Sich gegenüber Eltern als (Mit-)Produzenten der Betreuungsleistungen zu öffnen, indem beispielsweise Elternfördervereine in höherem Maße Aufgaben und Verantwortung im Alltag der Einrichtungen übernehmen, könnte dagegen sowohl die Akzeptanz als auch die Qualität der Leistung erhöhen und damit größere Effekte erzielen als nur eine gestärkte Kundenmacht der Eltern.

Die Forderung nach Partizipation bezieht sich natürlich nicht nur auf die Eltern, sondern vor allem auf die Kinder. Partizipation bedeutet dabei nicht einfach Mitbestimmung. Es geht vielmehr darum, die Stellung von Kindern als Akteuren in der Alltagsgestaltung der Einrichtung zu stärken und pädagogische Konzepte zu entwickeln, die Kinder als Subjekte ernst nehmen und ihnen Möglichkeiten einräumen, aktiv an Tagesablauf und -gestaltung in der Einrichtung mitzuwirken. Gefragt sind daher insbesondere subjektorientierte pädagogische Konzepte, die den Alltag in Kindertageseinrichtungen demokratisieren (vgl. BMFSFJ 2002: 202). Zwar gibt es dafür bereits ermutigende Ansätze in vielen Einrichtungen, allerdings besteht hier noch erheblicher Entwicklungsbedarf.

Kinder- und Jugendarbeit

Kinder- und Jugendarbeit umfasst traditionell sowohl Aufgaben der Freizeitgestaltung, der außerschulischen Bildung als auch der Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen gegenüber Politik und Gesellschaft. Die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sind freiwillig und bieten ihren Adressaten erhebliche Autonomiespielräume. Anders als beispielsweise in der Schule oder den stärker fürsorglichen Feldern der Jugendhilfe spielt Engagement und Mitbestimmung in der Kinder- und Jugendarbeit von jeher eine zentrale Rolle. Sie bietet jungen Menschen wichtige Lern- und Erfahrungsräume für Mitwirkung und Teilhabe (vgl. BMFSFJ 2002: 199).

Für die Debatte um bürgerschaftliches Engagement ist die Jugendarbeit vor allem deshalb relevant, weil sie nicht allein ein von der Erwachsenengeneration, politischen Teilsystemen und professionellen Pädagogen inszeniertes Feld darstellt, sondern seit den Anfängen der Jugendbewegung in den 1920er Jahren immer auch durch die junge Generation selber mitbestimmt und entwickelt wurde[3].

Jugendverbände gestalten nicht nur jugendliche Freizeitaktivitäten, sondern organisieren dabei soziales Gemeinschaftsleben, bieten jugendliche Übungsfelder und fördern die Übernahme von Aufgaben und Verantwortung. Sie sind dabei durch das Prinzip der Selbstorganisation gekennzeichnet. Jugendverbände verstehen sich selbst als Ausdruck selbstorganisierten jugendlichen Engagements: Sie sind geprägt durch das Bestehen fester Gruppen, durch das Prinzip der Mitgliedschaft und ein überwiegend kontinuierliches Engagement. Jugendliches Engagement ist dabei eingebunden in komplexe Organisationsstrukturen, verbandliche Hierarchien und Funktionärstätigkeiten. Jugendverbände zeichnen sich durch eine besondere Milieunähe sowie Traditions- und Wertgebundenheit aus (vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach 2000: 100ff.).

Für die Jugendverbände ist das Thema Ehrenamt angesichts der häufig diagnostizierten „Krise der Jugendverbände“ von zentraler Bedeutung. Dabei sind die bestehenden Probleme – insbesondere rückläufige Mitgliedszahlen, abnehmende Verweildauer in klassischen ehrenamtlichen Tätigkeiten, geringer werdender zeitlicher Umfang kontinuierlichen Engagements und schwindende Bindungskraft – einerseits auf die veränderte Lebenswirklichkeit von Kindern und Jugendlichen zurückzuführen, andererseits auch Ausdruck einer strukturellen Krisenanfälligkeit der Jugendverbände (vgl. Olk 1988: 200ff.).

So stehen die Jugendverbände seit ihrem Entstehen vor der permanenten Herausforderung, stetig wechselnde Generationen von Kindern und Jugendlichen mit veränderten Interessen, Wünschen und Bedürfnissen in ihre Strukturen zu integrieren und in relativ kurzen Zeiträumen eine neue Mitgliederschaft zu organisieren. Dabei besteht in zunehmendem Maße das Problem, dass die inzwischen herausgebildeten professionellen und bürokratischen Strukturen immer schwieriger mit den Ansprüchen an Selbstorganisation und autonome Interessenvertretung der nachwachsenden Generation zu vermitteln sind.

Der verbandliche Alltag ist heute durch sowohl haupt- als auch ehrenamtliche Mitarbeit bestimmt. Traditionell ist die Jugendverbandsarbeit allerdings fast ausschließlich von ehrenamtlichem Engagement getragen. Lange Zeit waren überhaupt keine hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendverbänden beschäftigt. Erst mit der schrittweisen Ausweitung sozialstaatlicher Politik auch auf das Feld der Jugendarbeit wurden – staatlich gefördert – hauptamtliche Personalstellen für Jugendbildungsreferenten eingerichtet. Allein über den Kinder- und Jugendplan werden den Jugendverbänden inzwischen jährlich erhebliche finanzielle Mittel vom Staat zur Verfügung gestellt.

In dem Maße, wie die staatliche Förderung der Jugendverbände ausgeweitet wurde, wuchs allerdings auch ihre Einbindung in sozialstaatliche Aufgaben. Die „sozialstaatliche Inpflichtnahme“ der Jugendverbände lässt sich u.a. an den ihnen übertragenen Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit, Drogenmissbrauch oder Gewalt nachvollziehen. Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, dass sich das Funktionsbild der Jugendverbände graduell verändert und in Richtung von Dienstleistungen in sozialstaatlichem Auftrag verschoben hat. Der Anspruch der Selbstorganisation von Kindern und Jugendlichen ist in diesem Zuge – zumindest partiell – zurückgedrängt worden. Diese Entwicklung ging letztlich auch mit Legitimationsproblemen der Verbände einher.

[3] Im Folgenden beschränkt sich die Auseinandersetzung ausschließlich auf die Jugendverbände und die Jugendverbandsarbeit. Dabei wird jedoch nicht übersehen, dass auch für den Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit wichtige Querbezüge zur Engagementdebatte hergestellt werden können. Insbesondere die Diskussionen um sozialräumliche Modernisierungsstrategien der offenen Kinder- und Jugendarbeit stehen in diesem Kontext und sind daher hoch anschlussfähig (vgl. BMFSFJ 2002: 200 sowie Deinet 1999 und die Beiträge in Deinet/Sturzenhecker 2001).

Parallel dazu sehen sich die Jugendverbände einer verstärkten Konkurrenz durch die kommerzielle Freizeitindustrie ausgesetzt. Ferner wirken sich auch demografische Wandlungsprozesse auf die Arbeit der Verbände aus, die neben anderen Anbietern um die geburtenschwachen Jahrgänge der nächsten Jugendgeneration konkurrieren (vgl. Brenner 2000: 122).

Gleichzeitig haben auch im Bereich des Engagements von Kindern und Jugendlichen strukturelle Wandlungsprozesse stattgefunden, die mit veränderten Orientierungen, Wünschen, Bedürfnissen und Motivationen verbunden sind. Die von einer stärkeren Ich-Bezogenheit getragene Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement geht dabei einher mit einem gestiegenen Bedürfnis nach Subjektivität, Unverwechselbarkeit und Anerkennung (vgl. Deutscher Bundesjugendring 2000: 29).

Die allgemein zu beobachtenden Veränderungen von Orientierungen und Motiven des Engagements (vgl. Kapitel A3) führen auch in den Jugendverbänden zu erheblichen Schwierigkeiten, Kinder und Jugendliche für ein kontinuierliches Ehrenamt in der Leitungs- und Gremienarbeit zu gewinnen.

In den Jugendverbänden wird die Auseinandersetzung mit diesen Problemen und Herausforderungen derzeit intensiv geführt und nach neuen Antworten auf die Dilemmata dieses Strukturwandels (vgl. Beher/ Liebig/ Rauschenbach 2000: 133ff.) gesucht. In der aktuellen Debatte um bürgerschaftliches Engagement nehmen die Jugendverbände allerdings häufig eine eher defensive Position ein, was sich insbesondere an der anhaltenden Skepsis gegenüber dem sogenannten „neuen Ehrenamt“ festmachen lässt. Dies ist angesichts der Notwendigkeit eines möglichst kontinuierlich arbeitenden ehrenamtlichen Nachwuchses durchaus verständlich. Allerdings wird das besondere Profil der Jugendverbände dauerhaft nur dann erhalten werden können, wenn es ihnen konzeptionell gelingt, Formen eines längerfristigen Engagements aufzuwerten und gleichzeitig neue Möglichkeiten für befristete, stärker projektbezogene Engagementformen zu entwickeln. Dafür haben die Verbände inzwischen unterschiedliche Ansätze ausgeprägt. Strategien zur Aufwertung von und für eine stärkere Motivation für ein Ehrenamt im Jugendverband laufen auf der konzeptionellen Ebene insbesondere darauf hinaus, die Bedeutung des Engagements sowohl für die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft als auch für die individuelle Entwicklung von Kindern und Jugendlichen in den Mittelpunkt zu stellen. Ehrenamtliches Engagement wird als „Kennzeichen E“ (vgl. Corsa 1999: 18ff.) zu einem besonderen Gütesiegel moderner Jugendverbandsarbeit. Es bietet Möglichkeiten für frühzeitige Ersterfahrungen in der Arbeit gesellschaftlicher Organisationen, den Erwerb von Schlüsselqualifikationen sowie die Chance für Teilhabe und Mitbestimmung, Selbstorganisation und Interessenvertretung. Auf der Praxisebene werden diese Ansätze flankiert durch konkrete Bemühungen, die Voraussetzungen und Bedingungen für das Engagement im Jugendverband zu verbessern. Insbesondere mit der Jugendleitercard (Juleica) und ihrer flächendeckenden Einführung wird ein modernes Instrument entwickelt, das Anreiz und Motivation mit Anerkennung und Qualifizierung verbindet.

Neben diesen Ansätzen zur Stärkung des kontinuierlichen ehrenamtlichen Engagements reagieren die Jugendverbände auf den Strukturwandel mit besonderen Projekten, die vor allem diejenigen Kinder und Jugendlichen ansprechen sollen, die sich nicht dauerhaft binden wollen und an einem eher befristeten, projektförmigen Engagement interessiert sind.

Für die Weiterentwicklung der Jugendverbände wird es darauf ankommen, innerhalb der verbandlichen Strukturen neue Formen für Mitbestimmung und Mitgestaltung zu schaffen (vgl. BMFSFJ 2002: 200). Eine Stärkung der innerverbandlichen Demokratie und die Öffnung für neue Zielgruppen bietet darüber hinaus die Chance, auch die Legitimation der Jugendverbände als Interessenvertretung der jungen Generation gegenüber Politik und Gesellschaft zu erhöhen. Hier besteht für die Verbände noch erheblicher Handlungsbedarf. Daher sollte das Thema Ehrenamt bzw. Engagement künftig verstärkt im Zentrum der konzeptionellen Kerndebatten der Jugendverbände stehen (vgl. Corsa 1999: 20).

Insgesamt ist das Bemühen der Jugendverbände um eine nachhaltige Integration und Verankerung von Engagement in ihren Organisationsstrukturen nicht zu übersehen. Allerdings mangelt es den Verbänden ganz offensichtlich an strategischen Konzepten, die die verschiedenen Projekte, Reaktionen und Ansätze nicht nur zusammenführen, sondern auf der Ebene der Leitbilder und Organisationskultur systematisch verankern. Notwendig erscheinen insbesondere informellere Organisations- und Partizipationsmodelle innerhalb der Verbandsstrukturen, die institutionelle Passungen zwischen den Interessen, Orientierungen und Motiven der engagementwilligen Jugendlichen einerseits und den organisatorischen Voraussetzungen andererseits herstellen und damit auch eine neue Attraktivität für jugendliches, verbandliches Engagement schaffen (vgl. von Wensierski 1999: 40f.). Eine innere und äußere Öffnung der Jugendverbände gegenüber Engagement und Mitbestimmung wäre nicht nur ein wichtiger Beitrag zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements, sondern könnte viel dazu beitragen, ihr traditionelles Selbstverständnis zu wahren und ihrem Anspruch auf Partizipation auch unter veränderten Bedingungen gerecht zu werden.

Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum

Im politischen Raum hat sich in jüngerer Zeit ein stärkeres Bewusstsein für Möglichkeiten und Formen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen herausgebildet. Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit der UN-Kinderrechtskonvention von 1989, die die Subjektstellung von Kindern und Jugendlichen deutlich gestärkt und neue Ansprüche und Bedingungen für Mitbestimmung und Mitgestaltung gesetzt hat. Diese Zielvorgaben wurden präzisiert durch die rechtlichen Regelungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), das auf eine stärkere

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Entscheidungen orientiert (siehe insbesondere die §§ 8, 36 und 80 KJHG). Insbesondere im kommunalen Bereich gibt es inzwischen ermutigende Ansätze, die Kindern und Jugendlichen Möglichkeiten der Interessenartikulation und Beteiligung an Planungsprozessen einräumen. Es besteht der Anspruch, Politik nicht nur für, sondern auch mit Kindern und Jugendlichen zu gestalten. Eine stellvertretende Politik der Erwachsenen für Kinder reicht nicht aus, um ihre Sichtweisen und Interessen angemessen in kommunalpolitische Entscheidungen einfließen zu lassen. Partizipation wird daher zum Gütekriterium kommunaler Planungen, die Belange der nachwachsenden Generation betreffen. Ansätze und Formen der Beteiligung und Mitbestimmung bieten darüber hinaus Möglichkeiten, demokratische Fähigkeiten und Spielregeln zu erlernen, Verantwortung für sich selbst und andere zu übernehmen sowie Kreativität und Phantasie zu entwickeln (vgl. BMFSFJ 1998: 150f.). Parlamentarische Formen wie Kinder- und Jugendparlamente oder Jugendgemeinderäte, offene Beteiligungsmodelle wie Kinder- und Jugendforen oder Runde-Kinder-Tische sowie projektorientierte Partizipationsformen wie Stadtteilerkundungen und Zukunftswerkstätten (für einen Überblick vgl. BMFSFJ 2002: 192f.) werden bereits mit unterschiedlicher Intensität und Wirksamkeit in zahlreichen Kommunen eingerichtet und erprobt. Diese verschiedenen Ansätze zeigen, dass Wünsche, Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen durchaus in Planungsprozesse integriert und umgesetzt werden können. Sie sind jedoch auch nicht ohne Probleme. So ist häufig offen, inwiefern die Partizipationsangebote auch tatsächlich planungsrelevant werden und nicht nur Alibifunktion haben. Ergebnislose „Beteiligungs-Spielwiesen“ führen rasch zu Enttäuschungen und zu sinkender Beteiligungsbereitschaft.

Partizipation von Kindern und Jugendlichen sollte daher im Rahmen kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse, die ihre Belange und Interessen berühren, strukturell verankert werden. Direkte Beteiligung bedeutet dabei, Kinder und Jugendliche als Expertinnen und Experten in eigener Sache in politische, planerische und zukunftsorientierte Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen (vgl. Bundesjugendkuratorium 2001: 22). Dafür sind eine entsprechende Ausstattung und Ressourcen notwendig. Die Partizipationsangebote müssen dem jeweiligen Entscheidungsgegenstand entsprechen und in altersgerechter Form und mit kind- und jugendgerechten Methoden konzipiert sein. Konkrete Ansätze sollten dabei eine gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter, unterschiedlicher sozialer Schichten und ethnischer Gruppen sichern sowie auch für behinderte Kinder und Jugendliche angemessene Beteiligungschancen eröffnen. Notwendig ist darüber hinaus eine verlässliche, fachlich kompetente Begleitung durch Erwachsene. Für Partizipationsprojekte sollten überschaubare Zeiträume festgelegt sowie klare Verbindlichkeiten und Berücksichtigungsgarantieren vereinbart werden (vgl. BMFSFJ 1998: 144ff.).

Für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen gibt es kein Patentrezept. Es kommt vielmehr darauf an, das jeweilige Beteiligungsverfahren in Berücksichtigung der beschriebenen Kriterien kind- bzw. jugendgerecht auszugestalten. Die Projekte sollten deshalb bereits zusammen mit den jungen Menschen konzeptioniert werden, müssen einen klaren Bezug zur unmittelbaren Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen haben und auf Ergebnisse in überschaubaren Zeiträumen hin orientieren (vgl. Kanther/Weigel-Stollenwerk 2001: 28ff.).

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Für eine Förderung bürgerschaftlichen Engagements, von Beteiligung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen ist es von zentraler Bedeutung, dass es gelingt, die bislang separat verhandelten Strategien zur Förderung von Mitgestaltung als Engagement im engeren Sinne einerseits und zur Stärkung von Entscheidungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten andererseits konsequent aufeinander zu beziehen und miteinander zu verknüpfen. Beide Aspekte, Mitgestaltung und Mitbestimmung, sind zwei eng miteinander verbundene Seiten bürgerschaftlichen Engagements, das als ein zentrales Element zu einer Modernisierung sozialstaatlicher Institutionen und Einrichtungen beitragen kann. Bürgerschaftliches Engagement – als die lebendige Seite des Sozialstaats – muss dabei in die Diskussion um die Entwicklung der Bürgergesellschaft eingebettet werden: die Stärkung von Möglichkeiten für „Mittun“ und „Mitbestimmung“ entspricht dem Leitbild einer Bürgergesellschaft (vgl. Kapitel A5). Darüber hinaus bietet diese Perspektive den Vorteil, dass niemand von vornherein ausgeschlossen wird, sondern tendenziell alle Kinder und Jugendlichen auf diesem Weg erreicht werden können. Auf diese Weise kann auch den Problemen und Hürden von – so die häufige Kritik – exklusiven und „verkopften“ Partizipationsvorhaben besser begegnet werden. Daraus ergibt sich die Anforderung, möglichst viel Demokratie zuzumuten und Kindern und Jugendlichen sowohl auf kommunalpolitischer Ebene als auch auf Ebene der Erziehungsinstitutionen reale Entscheidungsmacht zu geben (vgl. Sturzenhecker 1998: 212).

Es geht also zum einen darum, in Kindergärten, Jugendverbänden, Jugendhäusern und anderen Organisationen und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche zivilgesellschaftliche Leitbilder und Organisationskulturen zu entwickeln und diese für bürgerschaftliches Engagement zu öffnen. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass eine Öffnung für bürgerschaftliches Engagement nicht Ausdruck von Sparstrategien ist oder zu Qualitätseinbußen führt, sondern dass im Gegenteil eine Stärkung von Mitgestaltungsmöglichkeiten Einrichtungen und Dienste sowohl humaner als auch effektiver macht. Qualität und Effektivität sozialstaatlicher Leistungen hängen in vielfältiger Weise vom Zustandekommen einer gelingenden Kooperation von Institutionen des Bildungs- und Sozialsektors und den unterschiedlichen Formen bürgerschaftlichen Engagements ab. Dabei kommt es künftig darauf an, das Verhältnis von Professionellen und bürgerschaftlich Engagierten gerade nicht unter den Vorzeichen von Konkurrenz, Bedrohung und Qualitätsverlust zu denken, sondern eine Perspektive zu stärken, die deutlich macht,

dass eine systematische Integration bürgerschaftlichen Engagements in die professionelle Erbringung sozialer Dienstleistungen entscheidend zur Verbesserung der Qualität der Leistungen beitragen kann. Damit kommt Möglichkeiten der Mitbestimmung und Mitgestaltung für Kinder, Jugendliche, ihre Eltern, aber auch andere zivilgesellschaftliche Akteure und Assoziationen in den Einrichtungen und Diensten des Bildungs- und Sozialsektors eine Schlüsselrolle für Qualität und Wirksamkeit zu.

Zum anderen geht es um die Herausforderung, die Beteiligungs- und Artikulationsmöglichkeiten sowohl in den Einrichtungen und Diensten als auch im kommunalpolitischen Raum zu verbessern. Im Bemühen um eine Stärkung der Bürgergesellschaft gewinnt daher auch der bürgerrechtliche Status von Kindern an Bedeutung. Kinder sind Mitglieder der Bürgergesellschaft. Sie haben ein legitimes Anrecht auf Mitbestimmung und Mitgestaltung. Die Stärkung ihrer gesellschaftlichen Position ist bereits Anliegen der UN-Kinderrechtskonvention von 1989. Eine Politik für Kinder in diesem Sinne muss die autonomen Rechte von Kindern ernst nehmen, Kinderrechte ausbauen und kindgerechte Beteiligungsmöglichkeiten schaffen (vgl. BMFSFJ 1998: 281ff.). Dabei kommt es darauf an, dem jeweiligen Entwicklungsstand von Kindern und Jugendlichen angemessene Formen der Partizipation zu entwickeln und dadurch ihre Position als Mitglieder der Bürgergesellschaft, die sie unabhängig von ihrem Alter sind, zu stärken (vgl. die Beiträge in Oerter/Höfling 2001). Das stellt besondere Anforderungen an pädagogische Institutionen und Einrichtungen, die einen erheblichen Teil des alltäglichen Lebens von Kindern und Jugendlichen prägen. Bislang haben sich Partizipationsverfahren und -projekte zu sehr auf die Entscheidungsbeteiligung konzentriert, während die Ebene der Mitgestaltung und Koproduktion weitgehend ausgeblendet wurde. Echte Chancen für Beteiligung und Eigeninitiative entstehen aber erst dann, wenn Kinder und Jugendliche nicht nur in außeralltäglichen Settings wie z.B. in Kinder- und Jugendparlamenten, sondern vor allem in ihrem institutionalisierten Alltag mitbestimmen und mitwirken können.

Wenn bürgerschaftliches Engagement tatsächlich zu einer nachhaltigen Veränderungen von Institutionen, Einrichtungen und Diensten beitragen soll, darf dieses Bekenntnis allerdings nicht auf der Ebene von Konzepten und Leitbildern stehen bleiben. Es ist daher notwendig, dass bürgerschaftliches Engagement als Prinzip seinen Niederschlag auf der Ebene des Alltags von Kindertageseinrichtungen, Jugendverbänden, Jugendzentren etc. findet, also strukturell verankert wird in den alltäglichen Ablauf- und Entscheidungsroutinen. Eine zivilgesellschaftliche Öffnung von Einrichtungen und Diensten muss sich daran messen lassen, inwiefern die Integration von bürgerschaftlichem Engagement tatsächlich zu Änderungen und spürbaren Ergebnissen führt.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine programmatische Umorientierung allein sicher nicht ausreichend. Deshalb ist es notwendig, dass bürgerschaftliches Engagement auch Eingang in die öffentlichen Förderstrukturen findet. Das bedeutet, dass Förderinstrumente und Förderrichtlinien bürgerschaftliches Engagement als Förderkriterium integrieren. Anträge und Konzepte würden dann auch unter der Maßgabe geprüft, welchen Stellenwert bürgerschaftliches Engagement einnimmt und wie engagementfreundlich Einrichtungen, Dienste und Projekte arbeiten. Auf diesem Wege würden nachhaltige Anreizstrukturen geschaffen, die Träger und Organisationen dazu anregen könnten, ihre Handlungsfelder, Ansätze und Konzepte im Hinblick auf bürgerschaftliches Engagement zu überprüfen.

3. Bürgerschaftliches Engagement und Freie Wohlfahrtspflege

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Bürgerschaftliches Engagement in seinen unterschiedlichen historischen Ausprägungen und verbandliche Wohlfahrtspflege waren seit den ersten Anfängen einer – wie es damals hieß – „privaten Wohltätigkeit" eng miteinander verwoben. Bevor sich überhaupt Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege herausbilden konnten, entwickelte sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und dann verstärkt in der Phase zwischen der Revolution von 1848 und der Reichsgründung insbesondere in den deutschen Städten eine breit gefächerte lokale Vereinskultur, die auch das konfessionelle wie nicht-konfessionelle Engagement für die Armen und Notleidenden umfasste (vgl. Sachße 1986).

Bereits in dieser historischen Situation kam das bürgerschaftliche Engagement – damals vornehmlich der gehobenen bürgerlichen Schichten – in einer breiten Palette von Organisations- und Handlungsformen zum Ausdruck: Das Spenden von Geld für die Finanzierung mildtätiger Stiftungen und für die Gründung von Anstalten für spezielle Nöte und Hilfsbedürftigkeiten gehörte ebenso dazu wie die Bereitstellung von zum Teil erheblichen Geldmitteln und zeitlichem Engagement für die Aufrechterhaltung der Arbeit lokal und regional operierender Organisationen und Vereinigungen. Auf der Grundlage dieses konfessionell wie nicht-konfessionell gebundenen bürgerschaftlichen Engagements bildete sich neben der öffentlichen Fürsorge eine breit angelegte Infrastruktur wohltätiger Vereine, Stiftungen und Einrichtungen für verschiedenste Problemlagen und Adressatengruppen heraus, die das Rückgrat der lokalen Wohlfahrtskultur bildeten. Dieses bürgerschaftliche Engagement beschränkte sich keineswegs auf die freiwillige und unentgeltliche Bereitstellung von Zeit, sondern es umfasste auch Handlungs- und Aktivitätsformen wie das Spenden von Geld, die Entwicklung von Netzwerken sozialer Organisationen und Vereinigungen und die Bildung unterschiedlicher Formen von Kooperationen und Partnerschaften zwischen unterschiedlichen Vereinen und Organisationen.

Dem entsprach, dass die ersten Ansätze reichsweiter Spitzenverbandsbildungen – also die Gründung des „Zentralausschusses für die Innere Mission" im Jahre 1848 durch Johann Hinrich Wichern und die Gründung des „Caritasverbandes für das katholische Deutschland" durch Lorenz Werthmann im Jahre 1897 – zunächst keineswegs eine Zentralisierung und überörtliche Formierung der ver-

bandlichen Wohlfahrtspflege einleiteten. So wollte die Innere Mission keineswegs ein Wohlfahrtsverband, sondern vielmehr eine Bewegung zur Erneuerung der als erstarrt empfundenen Amtskirche sein (vgl. Heinze/Olk 1981). Die verbandliche Caritas war in ihrem Selbstverständnis zunächst eine soziale und caritative Bewegung im Rahmen des Katholizismus des 19. Jahrhunderts und seiner milieugebundenen Organisationsformen (vgl. Gabriel 2001).

So lange die lokalen Vereine, Anstalten und Stiftungen die Kultur der Privatwohltätigkeit prägten, und so lange die staatlichen Anreize für die Formierung schlagkräftiger Spitzenverbände fehlten, blieben die überregionalen Spitzenverbandsstrukturen sowohl auf evangelischer als auch auf katholischer Seite „Bewegungsorganisationen“, die darauf abzielten, die im Zusammenhang mit Pauperisierung und Proletarisierung aufgetretenen Probleme und Leidenserfahrungen gegenüber einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit zu artikulieren und auf diese Weise zu einer Bewusstseins- und Gesellschaftsveränderung beizutragen. Dabei rückten insbesondere im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts die verschiedenen konfessionellen und nicht-konfessionellen caritativen Bewegungen näher an sozialreformerische Strömungen unterschiedlicher politischer Prägung heran, um in einer Art von „Doppelstrategie“ sowohl durch praktisches Handeln zur Linderung der Notlagen beizutragen als auch eine politische Lösung der „sozialen Frage“ zu finden.

Mit dem Ersten Weltkrieg und seinen sozialstrukturellen und sozialkulturellen Folgen und der Gründung der Weimarer Republik verlor die an der Lokalgemeinschaft orientierte Wohlfahrtskultur des deutschen Kaiserreiches an Bedeutung. Die Verarmung weiter Teile der bürgerlichen Schichten in Folge des verlorenen Krieges und die neue Zuständigkeit des Weimarer Staates für Sozialpolitik und Fürsorge veränderten die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der privaten Wohlfahrtspflege grundlegend. Denn mit der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und der Demokratisierung der Gesellschaft verloren die klassisch-bürgerschaftlichen Organisationsformen privater Wohlfahrtspflege und Sozialreform an Bedeutung. Es gab neue Anreize für Spitzenverbandsbildungen und Zentralisierungstendenzen im Bereich der freien Wohlfahrtspflege setzten ein (vgl. Sachße 1986). In dem Maße, wie das Reich als regulierende und finanzierende Instanz in der Wohlfahrtspflege auf den Plan trat, wurden die bereits gegründeten Spitzenverbände organisatorisch den neuen Anforderungen angepasst und neue Wohlfahrtsverbände geschaffen. Auf diese Weise entstand bereits in der Weimarer Republik jenes „korporatistische Aushandlungssystem“ zwischen öffentlichen und freien Trägern der Wohlfahrtspflege, das die deutsche Wohlfahrtspflege bis heute so nachhaltig prägt (vgl. Heinze/Olk 1981). Die „duale“ Struktur der Wohlfahrtspflege ist dadurch gekennzeichnet, dass den gesetzlichen Bestands- und Eigenständigkeitsgarantien der freien Träger eine gleichzeitige Förderungsverpflichtung und Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger entspricht.

Die Herausbildung eines „wohlfahrtsindustriellen Komplexes“ im Bereich der Wohlfahrtspflege bedeutete allerdings keineswegs das Ende des bürgerschaftlichen Engagements im Bereich der Wohlfahrtspflege. Es änderte lediglich seine Motivations- und Organisationsformen. Die Bereitschaft zum freiwilligen und unentgeltlichen Engagement wurde nun immer weniger über den Bezug zu Lokalgemeinschaften motiviert, sondern immer mehr durch milieugebundene „Wertgemeinschaften“ mobilisiert. Zwar ging die große Zeit des bürgerlich-liberalen Sozialengagements und des lokal orientierten christlichen Engagements zu Ende, aber es wurde nun zunehmend durch die sich reichsweit formierenden konfessionellen wie nicht-konfessionellen Wohlfahrtsverbände aufgegriffen und – soweit es nicht professionalisiert wurde – als „ehrenamtliche Mitwirkung“ organisationell eingebunden. Damit bekam zwar das nun zur „freiwilligen sozialen Hilfstätigkeit“ gewandelte bürgerschaftliche Engagement mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege und ihren organisatorischen Untergliederungen eine neue organisatorische „Heimstadt“. Die Selbstreproduktionskräfte dieses Engagements mussten allerdings von außen kommen: Sie resultierten aus der Wirksamkeit gesellschaftlicher Zentralwerte und entsprechender Sozialmilieus, wie dem katholischen, dem protestantischen und dem (sozialdemokratischen) Arbeitermilieu.

Die enge Verbindung sozialer Engagementbereitschaften in der Bevölkerung und ihrer Einbindung in die Strukturen der freien Wohlfahrtspflege fußte also letztlich auf dem „Passungsverhältnis“ zwischen gesellschaftlichen Sozialmilieus einerseits und milieubezogenen Organisationskulturen verbandlicher Wohlfahrtspflege andererseits. Diese „Geschäftsgrundlagen“ veränderten sich allerdings mit dem sozialstrukturellen und sozialkulturellen Wandel in den 1960er und 1970er Jahren erneut mit der Folge, dass die bislang eingespielte „glückliche Liaison“ von Sozialengagement und freier Wohlfahrtspflege in die Krise geriet. In der Phase expandierender Sozialstaatlichkeit wurden Ansprüche auf soziale Leistungen ausgeweitet, Leistungsgesetze beschlossen und immer neue Förderprogramme aufgelegt. Im Zuge dieser Entwicklung wurde die freie Wohlfahrtspflege immer enger in einen durch die öffentliche Hand regulierten kooperativen Verbund öffentlicher Aufgabenerledigung eingebunden. Dies hat nicht nur den staatlichen Institutionen, sondern vor allem auch der verbandlichen Wohlfahrtspflege und ihren Einrichtungen und Diensten in der zweiten Hälfte der 1960er und der ersten Hälfte der 1970er Jahre ein geradezu explosionsartiges Wachstum beschert. Mit dem Aufgabenzuwachs der öffentlichen Hände und den erweiterten finanziellen Verteilungsspielräumen wurden den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege immer weitere öffentliche Aufgaben zur arbeitsteiligen Erledigung übertragen und entsprechende finanzielle Zuwendungen und Leistungen bereitgestellt. Diese Entwicklung hatte – neben allen Vorteilen – auch unerwünschte Nebenwirkungen: Je mehr (Gewährleistungs-)Verpflichtungen der Staat übernahm, desto mehr regelte er die Ziele und Modalitäten der Aufgabendurchführung nach rechtlichen und verwaltungsbezogenen Kriterien und Regeln. Dies führte nicht nur zu einer Übertragung bürokratischer Regelungen und Verfahren auf die Einrichtungen und Strukturen der verbandlichen

Wohlfahrtspflege, sondern vor allem auch zu einer zunehmenden Professionalisierung sozialer Dienstleistungen, die das traditionelle weltanschauliche Profil der Verbände überlagerte. Gleichzeitig nahm mit der Erosion konfessioneller und nicht-konfessioneller sozialer Milieus die gesellschaftliche Relevanz weltanschaulicher Unterschiede ab, wie es der Rückgang der traditionellen Kirchlichkeit und die Rekrutierungsprobleme der Organisationen der Arbeiterbewegung zeigen. In den Einrichtungen und Strukturen der freien Wohlfahrtspflege orientierte sich das Personal nun immer weniger an der Identifikation mit dem Träger und seinem weltanschaulichen Profil, sondern immer stärker an professionellen Standards und neuen sozialen Identifikationen sozialreformerischer Art. Die Professionalisierung, die mit stärkerer Bürokratisierung und Zentralisierung einherging, lockerte gleichzeitig die Bindungen zwischen der überkommenen verbandlichen Wohlfahrtsarbeit und den gesellschaftlichen Milieus (vgl. Thränhardt u.a. 1986).

Die Veränderungen im traditionell eingespielten und gewachsenen Verhältnis zwischen unterschiedlichen Formen des bürgerschaftlichen Engagements einerseits und verbandlicher Wohlfahrtspflege andererseits sind keineswegs monokausal zu erklären. Vielmehr sind sowohl die Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels auf Sozialmilieus und Lebensformen als auch innerorganisatorische Umstrukturierungsprozesse in ihrer Wechselwirkung zu berücksichtigen. Neben Prozessen eines gesellschaftlichen Wertewandels und einer Pluralisierung und Individualisierung der Lebensformen sind es insbesondere organisationsstrukturelle Wandlungsprozesse innerhalb der Wohlfahrtsverbände und ihrer Einrichtungen und Dienste, die die Möglichkeiten der Mitwirkung bürgerschaftlich Engagierter nachhaltig beeinflusst haben. In diesem Zusammenhang ist insbesondere hervorzuheben,

– dass die Professionalisierung und Spezialisierung sozialer Berufe zur Herausbildung fachlicher Standards geführt hat, die sich in formalen Qualifikationsvoraussetzungen für das professionelle Personal niederschlagen und die erhebliche Zugangsbarrieren für bürgerschaftlich engagierte Personen aufwerfen;

– dass die immer weitere Einbindung der verbandlichen Wohlfahrtspflege in die Erledigung öffentlicher Aufgaben einen Institutionalisierungsschub ausgelöst hat, der Leistungserbringer und Finanzierungsträger in einen rechtlich geregelten Vertragsrahmen einbindet, in dem freiwillige und unentgeltliche Beiträge nicht explizit vorgesehen sind; und

– dass sich die Verbände der Wohlfahrtspflege von bürgerschaftlich und konfessionell begründeten Mitgliederorganisationen zu Dienstleistungsorganisationen entwickeln, die mit fachlichen Standards, betriebswirtschaftlich gestalteten Organisationsformen und professionell strukturierten Handlungsabläufen immer weniger Spielräume für freiwilliges und unentgeltliches Engagement eröffnen (vgl. Halfar/Koydl 1994).

Mit der Erosion sozialer Milieus und der Bürokratisierung und Professionalisierung verbandlicher Wohlfahrtspflege werden Entwicklungen im Verhältnis von bürgerschaftlichem Engagement und Verbändewohlfahrt begünstigt und beschleunigt, die seit der Einbindung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in staatliche Sozialpolitik zu wirken begonnen hatten: Auf der einen Seite entwickelt sich die Vorhaltung sozialer Dienste und Einrichtungen und die Produktion von sozialen Diensten und Leistungen zu einem wirtschaftlich geprägten „Kerngeschäft“ freier Wohlfahrtspflege, das durch professionelle und rechtliche Standards, Verlässlichkeit, Kontinuität und Refinanzierungszwänge geprägt ist. Aus diesem „Kerngeschäft“ wird das bürgerschaftliche Engagement in seinen unterschiedlichen Facetten und Organisationsformen mit seinen tatsächlichen und unterstellten Ungewissheiten, Unzuverlässigkeiten und Schwankungen immer mehr verdrängt. Dies kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass die Verantwortlichen vor Ort Ehrenamtliche zunehmend auf diejenigen Leistungsbereiche verweisen, die für den Bestand des Verbandes keine große funktionale Bedeutung besitzen bzw. nicht abrechenbar sind, wie z.B. Besuchsdienste im Krankenhaus oder zusätzliche Leistungen bei ambulant versorgten Pflegebedürftigen. Auf der anderen Seite reißt der enge Kontakt zwischen Verbändewohlfahrt und unterschiedlichen Ausdrucksformen bürgerschaftlichen Engagements zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung vollständig ab. So setzte im Zusammenhang mit der Entstehung und Ausbreitung der „neuen Selbsthilfebewegung“ sowie der Initiativen- und Projekte-Szene in den 1970er und 1980er Jahren eine intensive verbandstrategische Debatte hinsichtlich der Verhältnisbestimmung von freier Wohlfahrtspflege und neuen Initiativen und Selbsthilfeprojekten ein (vgl. Boll/Olk 1987). Trotz bestehender Hindernisse und Barrieren für eine enge Zusammenarbeit und Verschränkung neuer Formen bürgerschaftlichen Engagements und verbandlicher Wohlfahrtspflege in Folge der Modernisierung verbandlicher Strukturen und restriktiver Vereinssatzungen werden Mittel und Wege gesucht und geschaffen, um den neu entstandenen Ausdrucksformen bürgerschaftlichen Engagements die Integration in die freie Wohlfahrtspflege zu ebnen. Dabei zeigen die Erfahrungen des „Dialogs“ zwischen Selbsthilfe- und Initiativbewegung einerseits und Verbändewohlfahrt andererseits, dass die Möglichkeiten und Chancen für Kooperationen und Verschränkungen von Engagement und Verbändewohlfahrt zwischen den einzelnen Spitzenverbänden und ihren Untergliederungen auf Grund unterschiedlicher verbandskultureller Traditionen und vereinsrechtlicher Voraussetzungen keineswegs gleich verteilt sind. Dabei spielt der Paritätische Wohlfahrtsverband eine Sonderrolle. So wurde etwa in einem Abstimmungsgespräch zwischen den Vertretern aller Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege vereinbart, dass sich insbesondere der Paritätische auf Grund seiner föderalen Verbandsstruktur und seiner weltanschaulichen Offenheit offensiv als Dach für neugegründete Initiativen und Projekte zur Verfügung stellen solle (vgl. Boll/Olk 1987). Dies führte in den 1980er Jahren dazu, dass ein großer Teil der Initiativen- und Projekte-Szene in den Strukturen des

Paritätischen Wohlfahrtsverbandes eine organisatorische Anbindung fand und dieser zugleich in einigen Landesverbänden einen erheblichen Anstieg an Mitgliedsorganisationen verzeichnen konnte (vgl. z.B. die Beiträge in Hüppe/Schrappner 1989).

Damit entwickelte sich in der Folgezeit das Verhältnis von Verbändewohlfahrt und bürgerschaftlichem Engagement nach dem Muster von „Zentrum“ und „Peripherie“ (Evers/Olk 2002): Während die auf sozialrechtlicher Grundlage und mit öffentlichen und quasi-öffentlichen Mitteln finanzierten Einrichtungen und Dienste und ihre fachverbandlichen Strukturbildungen den Kern verbandlicher Wohlfahrtspflege und damit so etwas wie das „organisatorische und verbandsstrategische Zentrum“ ausmachen, sind die Nischen und Ränder an der „Peripherie“ der Verbändewohlfahrt durch ein breites Spektrum von Vereinen, Projekten und Initiativen gekennzeichnet, die in hohem Maße auf dem bürgerschaftlichen Engagement unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen basieren. Dabei wird es für die Verbändewohlfahrt immer mehr zu einem verbandstrategischen Problem, die auseinander driftenden Bestandteile des „sozialen Dienstleistungsbetriebes“ mit seinem professionalisierten Personal und seinen betriebswirtschaftlichen Handlungsmaximen einerseits und den mitgliedsverbandlichen Strukturen und verschiedenen Ausprägungen bürgerschaftlichen Engagements in Form von Projekten, Mitgliedsorganisationen und Vereinigungen andererseits unter ein gemeinsames verbandliches Dach mit entsprechendem Selbstverständnis und Leitbild überzeugend und identitätsstiftend zusammenzufügen (vgl. Pott 2001a).

Diese zentrifugale Entwicklung, dieser immer schwieriger zu bewerkstelligende Spagat zwischen „Zweckverband“ und „Idealverein“, zwischen „Dienstleister“ und „Sozialbewegung“ ist durch die weitreichenden Tendenzen einer „Ökonomisierung“ des sozialen Dienstleistungssektors in den 1990er Jahren erheblich verstärkt worden. Ebenso wie die öffentlichen Sozialverwaltungen sind auch die Wohlfahrtsverbände in den Sog des „New-Public-Managements“ und des deutschen „Neuen Steuerungsmodells“ geraten. Im Zuge dieser Entwicklung, innerhalb derer Elemente von Markt und Wettbewerb auch in den sozialen Dienstleistungssektor eingeführt worden sind, werden die Beziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern der Wohlfahrtspflege von Wirtschaftlichkeitsmaximen gesteuert und geben damit weitere Anreize dafür, die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege von Wertgemeinschaften zu Wirtschaftsunternehmen im Sozialbereich umzuformen. Durch die Novellierung von Sozialgesetzen – vor allem den §§ 93 ff. BSHG und §§ 78 a–g KJHG/ SGB VIII – nach dem Vorbild entsprechender Regelungen im Pflegeversicherungsgesetz von 1994 wurde der bislang wirkende faktisch bedingte Vorrang der Träger der freien Wohlfahrtspflege gegenüber anderen freien Trägern eingeebnet. Damit entwickelt sich der Sozialsektor immer mehr zu einer Sozialwirtschaft, in deren Rahmen die Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege sich als Unternehmen definieren müssen, die um Marktanteile konkurrieren und neue Anforderungen auf den Kunden- und Finanzierungsmärkten bewältigen müssen. In der Binnenstruktur der Verbände führt dies dazu, dass traditionelle Milieubindungen weiter abgeschwächt werden und Effizienz, Wettbewerbsorientierung und (betriebswirtschaftliche) Professionalisierung an Bedeutung gewinnen. Gleichzeitig werden die territorialen Prinzipien der Verbändewohlfahrt zu Gunsten des funktionalen Gliederungsprinzips der Organisation von Geschäftsbereichen relativiert und damit die innerverbandliche Steuerung auf betriebswirtschaftliche Kriterien der Geschäftspolitik umgestellt (vgl. Wohlfahrt 2000). Die Einführung leistungsbezogener Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen ist zudem mit einer punktgenauen Verknüpfung von Leistungen mit Kostenerstattungen verbunden mit der Folge, dass alle übrigen Leistungen und Funktionen in der Gefahr stehen, ihre finanzielle Basis zu verlieren. Dies zwingt die Wohlfahrtsverbände dazu, ihre betrieblichen Abläufe weiter zu optimieren. Insbesondere geht es darum, die Kosten-Leistungs-Relationen zu verbessern, die Geschäftsprozesse zu verschlanken, Verfahren der Kostenrechnung und des Controlling einzuführen, gegebenenfalls Betriebsteile in gemeinnützige GmbHs umzuformen, Verfahren des Qualitätsmanagements anzuwenden sowie Maßnahmen der Personalentwicklung zu realisieren. Gleichzeitig müssen Betriebsgrößen den neuen Marktanforderungen angepasst werden, was in der Regel dazu führt, größere Betriebseinheiten zu bilden (economies of scale), die mit weiteren Kostenersparnissen verbunden sind.

Solche Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass sich die Spannungen und Konflikte zwischen den unterschiedlichen Aufgabenkomplexen, Funktions- und Organisationsteilen der freien Wohlfahrtspflege verstärkt haben und mit der weiteren Aufwertung der Dienstleistungsfunktion die Aufgaben der „sozialanwaltschaftlichen Interessenvertretungsfunktion“ und der „zivilgesellschaftlichen Gemeinwohlfunktion“ immer stärker an den Rand gedrängt wurden. Ein Blick auf die Debatten, Verlautbarungen und Entwicklungen innerhalb der freien Wohlfahrtspflege der letzten Jahre könnte zu dem Schluss führen, dass die maßgeblichen verbandsstrategischen Akteure innerhalb der freien Wohlfahrtspflege einen immer größeren Anteil ihrer Energien und Ressourcen darauf verwenden, die verbandlichen Einrichtungen, Dienste und Strukturen fit zu machen für Markt und Wettbewerb, und dass angesichts dieser Sachlage immer weniger Energien und Phantasien in die Weiterentwicklung der übrigen Aufgabenfelder und Verbandsteile investiert werden. Gleichzeitig aber lässt sich erkennen, dass die Vertreter der verbandlichen Wohlfahrtspflege die existenzielle Bedrohung, die aus der Austrocknung der „zivilgesellschaftlichen Wurzeln“ freier Wohlfahrtspflege resultieren könnte, erkannt haben. Im Schatten des dominanten verbandsstrategischen Diskurses um Markt, Wettbewerb und Sozialmanagement entwickelt sich eine immer offener und deutlicher artikulierte Diskussion um Möglichkeiten und Wege einer Aufwertung unterschiedlicher Formen und Spielarten bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen der freien Wohlfahrtspflege. In Reaktion auf eine innerverbandlich diagnostizierte „Krise verbandlicher Engagementpolitik“ lassen sich erste Ansätze eines Umdenkens erkennen, die zur Entwicklung neuer verbandlicher Strategien geführt haben.

Als Elemente dieser strategischen Umorientierung lassen sich z.B. benennen:

– Im Rahmen der Leitbilddiskussion hat die Arbeiterwohlfahrt erkannt, dass sie die Einheit des Verbandes nur sicherstellen kann, wenn die marktwirtschaftlich operierenden Teile des Verbandes und die Idealvereine ein gemeinsames Aufgabenselbstverständnis in der Bürgergesellschaft entwickeln. Ebenso wie Hilfsbedürftige nie allein Klienten oder Kunden, sondern immer auch Mitbürger sind, so ist die Qualität des Gemeinwesens nie eine Sache von Fachkräften und professionellen Organisationen allein, sondern immer auch eine gemeinsame Angelegenheit aller Bürgerinnen und Bürger. Auf der Grundlage dieses bürgerschaftlichen Selbstverständnisses hat die AWO inzwischen Schritte unternommen, um das Verständnis von ehrenamtlicher Arbeit im Verband zu erweitern und durch neue Projekte – wie z.B. die „Initiative Ehrenamt“ – neue Zugänge des Engagements in den Verband zu eröffnen (vgl. Pott 2001b).

– Auf der Basis einer Erklärung zur ehrenamtlichen Tätigkeit in der Caritas hat der deutsche Caritasverband seit 1995 das Modellprojekt „Freiwilligenzentralen“ entwickelt und umgesetzt. Im Rahmen dieses Projektes agiert der DCV selbst als Träger von Freiwilligenzentralen mit überverbandlichem Anspruch. Das Projekt verfolgt – durch eine wissenschaftliche Begleitung unterstützt – das Ziel, neue Zugänge zum Ehrenamt zu eröffnen (vgl. zu ersten Ergebnissen Baldas u.a. 2001).

– Seit 1996 betrachtet das Deutsche Rote Kreuz das Thema Ehrenamt als Querschnittsaufgabe, die die Förderung des Engagements auf allen Ebenen und in allen Aufgabenfeldern des DRK beinhaltet. Im Rahmen der sogenannten „Strategieempfehlung 1“ ist eine erweiterte Definition des Ehrenamts in das DRK eingeführt und in einem Maßnahmeplan seit Oktober 1997 ein Bündel von Aktivitäten zur Förderung ehrenamtlicher Mitarbeit beschlossen worden.

– Das Diakonische Werk konzentriert sich bei der Engagementförderung bislang mittels der Diskussion eigener Leitlinien und der Kampagne „Handeln Ehrensache“ vor allem auf die Strategie der internen Profilbildung und Qualifizierung. In diesem Zusammenhang sind die Diakonischen Werke der Landeskirchen zunächst einmal bestrebt, empirische Bestandserhebungen durchzuführen (vgl. z.B. Ebert/Olk 2000) und Modellprojekte anzustoßen, die über das konfessionelle Milieu hinausreichen und themen- und organisationsübergreifend angelegt sind. Auch wird der Verbesserung der Rahmenbedingungen durch Aufwandsentschädigungen bzw. Kostenerstattungen, Versicherungsschutz, Qualifizierungsangebote und Mitbestimmungsmöglichkeiten hohe Priorität eingeräumt.

– Schließlich hat der Paritätische Wohlfahrtsverband seit dem Aufkommen der Selbsthilfebewegung in den 1970er Jahren eine enge Beziehung zu neuen Engagementformen entwickelt und ist durch seine spezifische Organisationsstruktur mit vielfältigen Formen des bürgerschaftlichen Engagements verbunden. Neben der Mitträgerschaft von Selbsthilfekontaktstellen und Freiwilligenagenturen hat der Paritätische sich insbesondere für eine „Charta für freiwilliges soziales Engagement“ eingesetzt. Diese Charta, die in vielen Punkten verbandsübergreifend formuliert ist, soll die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Verbändewohlfahrt und die Gesellschaft hervorheben und in ihren empfehlenden Teilen einen selbstverpflichtenden Charakter haben.

– Alle Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege beteiligen sich inzwischen mehr oder weniger intensiv an der (Mit-)Trägerschaft von unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen zur Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements (wie Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen (vgl. Kapitel B1.I.9.). Sie wirken an der Entwicklung und Erprobung entsprechender Fachkonzepte mit und fungieren z.T. auch erklärtermaßen als Interessenvertreter dieser „infrastrukturellen Säulen“ einer Politik der Engagementförderung.

Trotz solcher ermutigender Ansätze und „zarter Pflänzchen“ einer bürgergesellschaftlich orientierten wohlfahrtsverbandlichen Erneuerungsstrategie ist nicht zu übersehen, dass solche Ansätze, Strategien und Projekte angesichts der vorherrschenden Orientierung an betriebswirtschaftlicher Professionalität, Markt und Wettbewerb letztlich randständig bleiben. Oft genug erwecken diese Anstrengungen den Eindruck hilfloser nachträglicher Heilungsversuche der durch vordringlich betriebene Strategien erzeugten Folgeprobleme: Je mehr die Kernbereiche der Einrichtungen und Dienste freier Wohlfahrtspflege auf Wettbewerbsorientierung und betriebswirtschaftliche Managementstrukturen umgestellt werden, desto mehr scheint das Bedürfnis zu wachsen, in den Nischen und an den Rändern dieses kundenorientierten Dienstleistungsbetriebs einige kleine Inseln bürgerschaftlicher Beteiligung wachsen und gedeihen zu lassen. Die sich hier andeutende „duale Kultur des Sozialen“ wird durch Empfehlungen – wie die vom IWG Bonn entwickelten Überlegungen zur Zukunft der freien Wohlfahrtspflege (vgl. Ottnad u.a. 2000) – ausdrücklich bestätigt und gefördert. In diesen Empfehlungen wird deutlich zwischen Strategien für den (quantitativ größeren) Bereich „marktfähiger sozialer Dienstleistungen“ einerseits und dem Bereich „nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen“ andererseits unterschieden. Der freien Wohlfahrtspflege wird dabei nahe gelegt, sich im Bereich der marktfähigen sozialen Dienstleistungen konsequent den Regeln von Markt und Wettbewerb zu stellen. Bürgerschaftliches Engagement – hier allerdings verkürzt verstanden als ehrenamtliche Mitwirkung und das Spenden von Geld – wird als ernst zu nehmende Ressource allenfalls für den Bereich der nicht-marktfähigen sozialen Dienstleistungen reserviert.

Strategien dieser Art laufen in ihrer Konsequenz darauf hinaus, die Frage nach möglichen Formen und Wegen der Verknüpfung zwischen einem von Markt- und Kostendenken

geprägten Kernbereich und einem von bürgerschaftlichem Engagement und freiwilliger Mitwirkung geprägten Randbereich gar nicht mehr zu stellen, sondern sich vielmehr im Wesentlichen auf Fragen und Strategien betriebswirtschaftlicher Effizienz und Marktorientierung zu konzentrieren (Evers/Olk 2002). Damit wäre in letzter Konsequenz die Spaltung in zwei Kulturen des Sozialen zementiert. Auf lange Sicht würde dies dazu führen, dass die immer noch vorhandenen Restbestände und Traditionen bürgerschaftlicher Mitwirkung und zivilgesellschaftlicher Einbettung in den Einrichtungen und Diensten der freien Wohlfahrtspflege endgültig austrocknen.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen

Ob sich innerhalb der Verbändewohlfahrt verbandsstrategische Alternativen zu der scheinbar vorherrschenden marktorientierten Modernisierungsperspektive durchsetzen können, wird entscheidend davon abhängen, ob verbandliche Strategien und Konzepte entwickelt werden, die darauf hinauslaufen, unterschiedliche Formen des bürgerschaftlichen Engagements wieder zu einem zentralen Element auch der betriebswirtschaftlich geführten „marktfähigen Leistungsbereiche“ zu machen. Eine wichtige Voraussetzung hierfür wäre allerdings, die strategische Frage nach einer Öffnung verbandlicher Strukturen für unterschiedliche Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung nicht auf das Ziel einer Erhöhung der Anzahl ehrenamtlicher Mitarbeiter oder auf die Akquisition zusätzlicher Spendenmittel zu verkürzen. Angesichts der inzwischen eingetretenen Veränderungen betrieblicher Strukturen und Arbeitsvorgänge kann es nicht darum gehen, in unverändert belassenen Einrichtungen und Diensten mehr freiwillige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzuschleusen. Vielmehr gehören zum bürgerschaftlichen Engagement viele Aktivitätsformen wie der Aufbau lokaler Vernetzungsstrukturen mit anderen Akteuren und Einrichtungen, die Öffnung von Einrichtungen und Diensten für die Mitwirkung von Vereinen, Institutionen und Einrichtungen des Stadtteils, der Aufbau intensiver Kooperationsbeziehungen zu lokalen Partnern, der Aufbau und die Entwicklung von Fördervereinen sowie die Mitwirkung von Angehörigen und Adressaten/Patienten/Klienten in Einrichtungen etc.

Solche – vielfältigen und unterschiedlichen – Formen bürgerschaftlichen Engagements gibt es in vielen Bereichen des verbandlich betriebenen Gesundheits- und Sozialwesens durchaus. Erinnert sei an die Existenz lokaler Pflege- und Fördervereine im Bereich ambulanter Altenpflege, die Kooperation von Jugendhilfeeinrichtungen mit Schulen, Betrieben und anderen sozialen Einrichtungen im Stadtteil oder die Öffnung von Altenheimen gegenüber dem Gemeinwesen. Was diesen punktuell und regional durchaus bestehenden Ansätzen und Initiativen oftmals fehlt, ist ihr systematischer Einbezug in übergreifende und umfassende Prozesse der Entwicklung von Leitbildern, Fachkonzepten und Organisationspolitiken auf allen Ebenen und in allen Fachbereichen wohlfahrtsverbandlicher Arbeit. Denn was nützt es einem lokalen ambulanten Pflegedienst, der intensiv mit einem regionalen Helferkreis zusammenarbeitet und einen funktionierenden Förderverein aufgebaut hat, wenn in der verbandsinternen, einrichtungsübergreifenden Debatte um Fachkonzepte und Qualitätskriterien das bürgerschaftliche Engagement keinen systematischen Platz zugewiesen bekommt?

Ob bürgerschaftliches Engagement in der Verbändewohlfahrt eine Zukunft hat, hängt also letztlich davon ab, ob das Element des bürgerschaftlichen Engagements einen zentralen und konstitutiven Stellenwert im Kontext von Prozessen der Leitbild- und Konzeptentwicklung erhält. Dabei geht es insbesondere um die Entwicklung einer Management- und Organisationskultur sowie einer Fachlichkeit, die nicht fixiert bleibt auf Fragen innerbetrieblicher Optimierung, sondern die für sozialunternehmerische Aufgaben aufgeschlossen und qualifiziert ist. Das könnte sich u.a. ausdrücken im Knüpfen von Versorgungsnetzwerken zwischen Krankenhäusern und Selbsthilfegruppen, in der Entwicklung von Projektverbünden bei der Pflege und Unterstützung alter Menschen, oder in der Profilierung einer Jugendeinrichtung durch Partnerschaften vor Ort.

Die Entwicklung und Erprobung einer solchen Modernisierungsstrategie, die Elemente von Wettbewerb und Markt mit unterschiedlichen Formen bürgerschaftlichen Engagements systematisch verbindet, hätte auch erhebliche Vorteile für die Stärkung verbandspolitischer Profile und damit für die offensive Bestimmung einer besonderen Qualität wohlfahrtsverbandlicher Dienste, Einrichtungen und Leistungen (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002). Ansätze hierfür sind bei den verschiedenen Wohlfahrtsverbänden durchaus vorhanden. So haben z.B. sowohl die Diakonie als auch der Deutsche Caritasverband erkannt, dass der übergreifende Prozess der Entwicklung eines verbandlichen Leitbildes und die Umsetzung von Strategien einer verbandlichen Qualitätspolitik eine unmissverständliche Aufforderung – aber auch einmalige Chance – bieten, das eigene wertgebundene Profil zu schärfen und den diakonischen Auftrag auf die heutigen Bedingungen und Möglichkeiten hin zu konkretisieren. Ähnliche Strategien der Profilierung lassen sich auch bei den anderen Wohlfahrtsverbänden erkennen. Der Erfolg all dieser Versuche und Bestrebungen einer wertgebundenen Profilierung wohlfahrtsverbandlicher Arbeit steht und fällt aber mit den Möglichkeiten und Chancen einer Mobilisierung unterschiedlicher Formen sozialen Kapitals, sei es die verstärkte Mitwirkung der Kirchengemeinden an der diakonischen Arbeit, die Öffnung der Einrichtungen und Dienste für Angehörige und Helfergruppen, die bürgergesellschaftliche „Einbettung“ solcher Einrichtungen durch den Aufbau von Fördervereinen, Partnerschaften und Kooperationsnetzen zu anderen Akteuren im Gemeinwesen. Wie eng Fragen der Qualitätspolitik mit einer besseren Verschränkung von betriebswirtschaftlichen Abläufen und bürgerschaftlichem Engagement verbunden sind, belegt beispielsweise die Diskussion um Qualität innerhalb der Diakonie (vgl. Gohde 2001).

Erst auf der Basis einer solchen grundsätzlichen Entscheidung für eine bürgergesellschaftliche Leitbildentwicklung sowie Management- und Organisationskultur

bekommen speziellere Fragen wie z.B. die Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen und die Weiterentwicklung der ehrenamtlichen Vorstandstätigkeit innerhalb der Verbändewohlfahrt ihre spezifische Bedeutung. So lässt sich etwa die Klage über Konflikte und Beziehungsprobleme zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen in wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Diensten kaum grundsätzlich lösen, ohne Leitbild, Fachkonzept und organisatorische Strukturen und Arbeitsabläufe einer grundsätzlichen Revision zu unterziehen. Die Verbesserung der Zusammenarbeit von Haupt- und Ehrenamtlichen – soweit sie überhaupt noch möglich und wünschenswert ist – ist also keine Frage „technischer Tricks“ und „verfeinerter Managementstrategien“ allein, sondern sie ist zumeist in erster Linie ein Problem der mangelnden bürgergesellschaftlichen Öffnung und Einbettung wohlfahrtsverbandlicher Einrichtungen und Dienste. Denn die Zusammenarbeit zwischen beiden Personengruppen kann sich nur dann positiv entwickeln, wenn der Beitrag sowohl der formal qualifizierten Hauptamtlichen als auch der freiwillig Tätigen zum Erfolg einer Einrichtung oder eines Projektes auch wirklich gewürdigt und wertgeschätzt wird. Wenn aber die Ziele und die organisatorischen Abläufe einer Einrichtung oder eines Dienstes ausschließlich an den Erfordernissen des professionalisierten Personals ausgerichtet werden, dann müssen sich die ehrenamtlich Mitwirkenden deplaziert und überflüssig vorkommen und werden sich resigniert zurückziehen. Insofern überrascht es nicht, dass die Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen überall dort besonders gut gelingt, wo der Beitrag der freiwillig Mitwirkenden sowohl in der Zielsetzung als auch in der Aufgabendefinition der Einrichtung klar definiert und eine „Kooperationskultur“ zwischen beiden Personengruppen entwickelt worden ist.

Auch die viel diskutierten Effektivitäts- und Effizienzprobleme ehrenamtlicher Vorstände in wohlfahrtsverbandlichen Strukturen lassen sich nicht isoliert, sondern nur mit Bezug auf die Restrukturierung übergreifender Leitbilder und Organisationskultur erfolgreich bearbeiten. Solange ausschließlich betriebswirtschaftliche Modernisierungsstrategien und marktorientierte Effizienzkriterien vorherrschend sind, muss ehrenamtliche Vorstandsarbeit als „überholt“ und als Relikt vergangener Zeiten wirken. Wenn aber die „Einbettung“ wohlfahrtsverbandlicher Dienste und Einrichtungen in bürgergesellschaftliche Kontexte und die Entwicklung von „Brücken“ und „Klammern“ zwischen dem betriebswirtschaftlichen Kerngeschäft und den bürgergesellschaftlichen Handlungsbeiträgen zu einem zentralen verbandsstrategischen Ziel erhoben werden, dann können auch ehrenamtliche Vorstände wichtige Brücken- und Vermittlungsfunktionen erfüllen. Sie können dann „Drehscheiben“ zwischen den Dienstleistungsbetrieben der freien Wohlfahrtspflege einerseits und dem umliegenden Gemeinwesen andererseits werden, indem Vertreter aus diesem Gemeinwesen mit ihren entsprechenden Orientierungen, Bindungen und Ressourcen in die Führung und Leitung wohlfahrtsverbandlicher Unternehmen und Verbandsgliederungen einbezogen werden. Dabei erfüllen gerade die ehrenamtlichen Vorständler wichtige Funktionen bei der Entwicklung gemeinsamer Visionen und Leitbilder für die ihnen zugeordneten betrieblichen Strukturen und Dienste. Voraussetzung für produktive Vorstandstätigkeit ist allerdings die Formierung der zunächst bunt gemischten Gruppe der gewonnenen Vorstandsmitglieder zu einem tatkräftigen Team, das in der Lage und motiviert ist, Verantwortlichkeiten und Methoden zu klären und entsprechende Unternehmensziele und Strategien für die verbandlichen Einrichtungen und Dienste im skizzierten Sinne zu entwickeln (vgl. Langnickel 1999).

4. Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat: Herausforderungen und Perspektiven

Nachdem die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements in einzelnen Feldern der Sozialpolitik auf lokaler, föderaler und bundesstaatlicher Ebene sowie bei den großen Trägern der freien Wohlfahrtspflege umrissen wurde, werden die dargestellten Analysen und Entwicklungsperspektiven im Folgenden in acht Leitthesen zusammengefasst. Dabei besteht ein enger Zusammenhang zwischen diesen Thesen und den am Anfang des Berichtes beschriebenen Grundorientierungen.

– *Förderung von Engagement ist eine Querschnittsaufgabe – es gilt, sich auf deren Besonderheiten in je verschiedenen Politikfeldern einzulassen.*

Vielerorts wird heute Engagementförderung als spezielle Aufgabe gefasst – etwa als Frage der Gründung und Unterstützung von Freiwilligenzentren o.Ä. Der Bericht zeigt hingegen, dass in verschiedenen Lebensbereichen und Politikfeldern, in denen der Sozialstaat besondere Verantwortung trägt, eine je eigene Kultur des bürgerschaftlichen Engagements zu finden ist. Engagementförderung, die wirklich wirksam werden will, kann sich deshalb nicht auf allgemeine („Ehrung“/“Anerkennung“) oder zusätzliche spezielle Maßnahmen („Ehrenamtsagenturen“) beschränken. Sie muss in den jeweiligen Feldern der Sozialpolitik, die eigene Traditionen und Merkmale aufweisen, wirksam und anschlussfähig werden.

– *Netzwerke sind ein zentrales Medium für die Entfaltung von Aktivitätsfeldern, in denen Engagement eine Rolle spielt.*

Engagementförderung wird vielfach gleichgesetzt mit der Förderung des Engagements von Einzelpersonen. Quer durch derart verschiedene Bereiche wie Gesundheit, Wohnumfeldverbesserung oder lokale Beschäftigungsförderung hat sich jedoch gezeigt, dass Möglichkeiten des Engagements mit und in Netzen wachsen, die verschiedene Akteure, Entscheidungs- und Aktivitätszentren miteinander verbinden – z.B. Arbeitsämter, Kammern, Kommunen und Sozialbetriebe. Sozialstaatliche Politik, die Engagement fördern will, wird lernen müssen, mehr in den Kategorien der Netzwerkförderung zu denken und zu handeln. Partnerschaften, Bündnisse und Kooperationsstrukturen sind die engagiertem Handeln besonders angemessenen Formen. Vom Fall zum Feld – so etwa könnte

das Kürzel lauten für eine Sozialpolitik, bei der Nutzung und Förderung von Engagement eher auf Aktivitätszusammenhänge als auf die Rekrutierung von einzelnen bürgerschaftlich Engagierten setzt.

– *Engagement kann in vielen verschiedenen Formen unter Beweis gestellt werden.*

Unbestritten wird mit bürgerschaftlichem Engagement am ehesten die regelmäßige Zeit in Anspruch nehmende Tätigkeit einer Person assoziiert. Wie aus den Skizzen zu verschiedenen sozialstaatlichen Politikfeldern hervorgeht, ist dies jedoch nicht die einzige Form. Am Beispiel Schule kann z.B. festgestellt werden, dass auch die gelegentliche Mitarbeit, die Spende, das Sponsoring, die Beteiligung an einer Bürgerstiftung, die Bereitschaft, einen Kooperationsvertrag einzugehen u.a.m. Formen sein können, in denen bürgerschaftliches Engagement unter Beweis gestellt wird. Und das Beispiel Schule zeigt auch, dass bürgerschaftliches Engagement eher eine Haltung ist als eine abgegrenzte Handlungsform – eine Haltung, die folglich auch nicht nur im Rahmen unbezahlter freiwilliger Mitarbeit, sondern auch im Rahmen professioneller, beruflicher Tätigkeit zum Ausdruck kommen kann. Im Rahmen einer vielfältigen Ökologie verschiedener Ausdrucksformen des Engagements ist die regelmäßige ehrenamtliche Mitarbeit eine unter anderen.

– *Bürgerschaftliches Engagement hat auch in der Auseinandersetzung mit sozialer Ungleichheit und Benachteiligung einen zentralen Stellenwert – nicht als Ersatz für materielle Unterstützung durch den Sozialstaat, sondern als ein Weg, soziale Ungerechtigkeiten zum Thema zu machen.*

Gegen die Aufwertung der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements in der Sozialpolitik wird vielfach eingewandt, dass damit Probleme sozialer Ungleichheit unterschätzt oder sogar noch verstärkt werden. Die Beispiele aus verschiedenen Bereichen zeigen zunächst, dass die Förderung von Engagement weniger als eine Strategie zur Gewinnung zusätzlicher monetärer und materieller Mittel anzusehen ist, sondern als eine Form, in der Bürger und Adressaten von Sozialpolitiken sich die eigenen Belange und die Anliegen und Nöte von Mitbürgern zu Eigen machen. Zu dieser symbolischen und sozial integrativen Dimension tritt mitunter auch noch eine politische Dimension: Bürgerschaftliches Engagement und Zivilcourage machen oft erst Ungerechtigkeiten als möglichen Gegenstand sozialstaatlicher Politik kenntlich – etwa, indem sie bestimmte Sachverhalte und Missstände skandalisieren und sich zum Anwalt nicht nur provisorischer Lösungen machen. Um es an einem Beispiel zu verdeutlichen: Die Lebenslage von Asylanten kann durch soziale Hilfen und Bürgerrechtsgruppen nicht unmittelbar verändert werden, aber entsprechende Hilfen und Aktionen können ein entscheidender Schlüssel dafür sein, dass die Notwendigkeit sozialstaatlichen Handelns breitere Anerkennung und Unterstützung findet.

– *Engagement spielt seit jeher und auch heute eine besondere Rolle in den weniger etablierten Randbereichen institutionalisierter sozialstaatlicher Politik. Die Frage ist, inwieweit Engagement auch im Mainstream sozialstaatlicher Institutionen mehr Gewicht bekommen kann.*

Die Berichte aus einzelnen Politikfeldern haben gezeigt, dass bürgerschaftliches Engagement sich grundsätzlich überall findet. Gleichzeitig muss man aber davon ausgehen, dass Engagement in Bereichen wie dem Umgang mit diskriminierten Gruppen oder mit besonders gefährdeten Bevölkerungsteilen in stark benachteiligten Stadtvierteln einen vergleichsweise hohen Stellenwert hat, während die meisten Diskurse im Gesundheitsbereich oder der Arbeitsmarktpolitik die Rolle von Bürgergesellschaft und Engagement kaum thematisieren. Die Enquete-Kommission ist besorgt darüber, dass in der Bundesrepublik Deutschland im Sozialbereich eine Kultur des bürgerschaftlichen Engagements Gestalt annehmen könnte, die dessen zentrale Institutionen und Bereiche – den großen Betrieb, das Gesundheitssystem, die Arbeitsmarktverwaltung, die Schule – gewissermaßen allein als Bereich professionalisierter Versorgung und Dienstleistung versteht und direktes Engagement und Beteiligung dorthin verweist, wo Professionalität, privatwirtschaftliche Lösungsmuster oder staatliches Handeln offenbar versagen und allein nicht helfen können.

– *Für die Zukunft von Engagement im Sozialstaat spielt die Öffnung von Institutionen und Prozessen eine wesentliche Rolle. Gefragt sind Modernisierungskonzepte für soziale Angebote, die die Dimension bürgerschaftlicher Beteiligung mit einschließen, und eine Kultur des Entscheidens und Planens, die offen ist für die Ressource Mitarbeit.*

Über die Zukunft des Engagements entscheiden weniger eine detaillierte Motivforschung, Maßnahmen der Werbung, Rekrutierung oder sozialen Vergünstigung als vielmehr die Kultur des Handelns und Entscheidens, die in zentralen Lebensbereichen und Institutionen Platz greift. Bieten sie dem einzelnen Bürger die Möglichkeit, nicht nur als Kunde und Klient, sondern auch als Bürger mitgestalten und Mitverantwortung übernehmen sowie kompetent mitreden und kritisieren zu können? Die Enquete-Kommission fordert die politisch Verantwortlichen und Experten in den jeweiligen Politikbereichen auf, zu überprüfen, inwieweit die von ihnen geplanten Modernisierungskonzepte ausdrücklich auch Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements thematisieren. Bei Einrichtungen und Angeboten bemisst sich das nicht etwa an der Zahl der ehrenamtlich Mitarbeitenden, sondern vor allem daran, inwieweit es gelingt, diese Institutionen tatsächlich in Gesellschaft und lokales Umfeld einzubetten – so wie etwa bei einer Schule, die nach innen und außen geöffnet wird. Bei den jeweiligen Formen der Verhandlung und Planung solcher Erneuerungsprozesse – z.B. in den Schulen, im Wohnumfeld und im Gesundheitsbereich – geht es um eine stärker bürgerschaftlich geprägte und beteiligungsorientierte Kultur des Planens und Entscheidens. Die Entwicklung einer dementsprechenden Handlungsfähigkeit demokratischer Politik und Verwaltung sollte nicht nur als Mittel zum sozialen oder wirtschaftlichen Zweck, sondern als eine eigenständige Aufgabe verstanden werden.

– *Die Gefahr, dass soziale Hilfen und Konzepte, die besonders von Engagement geprägt sind, in Randbereiche verbannt werden, wo Staat, Markt und Professionalität keine Antwort wissen, lädt insbesondere den Wohlfahrtsverbänden eine besondere Verantwortung auf: Wie wollen sie rechtfertigen, dass sie zwei Kulturen des Sozialen verwalten?*

Quer über ideologische Fronten hinweg wird heute thematisiert, dass unter dem Dach der großen Wohlfahrtsverbände, die den Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland maßgeblich prägen, zwei ganz verschiedene Kulturen und Konzepte des Sozialen koexistieren:

– große Versorgungseinrichtungen wie Hospitäler, Alten- und Pflegeheime, Anstalten u.Ä., die mit ihren Verfahren und Formen des Managements oft von staatlichen Angeboten bzw. auch von den Angeboten kommerzieller Wettbewerber kaum mehr zu unterscheiden sind;

– kleinteilige, weniger fest organisierte Angebote wie im Bereich der Familienhilfe, der Arbeit mit so genannten Problemgruppen u.Ä., die, gestützt auf ein hohes Maß an Engagement, so weder „marktfähig“ noch einfach als sozialstaatliche Regelleistung organisierbar wären.

Die Enquete-Kommission ist der Ansicht, dass es für die Zukunft bürgerschaftlichen Engagements eine Schlüsselrolle spielen wird, wie die Wohlfahrtsverbände und ihre Partner in Bund, Kommunen, Ländern und bei den Sozialkassen mit diesem Dualismus umgehen werden. Was nutzt die Rolle der Verbände im Bereich sozialindustrieller Großkomplexe für die Unterstützung kleinteiliger Hilfe und Solidarangebote? Das dort präsente soziale Kapital muss bei den großen Einrichtungen wieder eine stärkere Rolle spielen.

– *Neue Balancen zwischen individueller, gemeinschaftlicher und staatlicher Verantwortung in der Sozialpolitik nehmen Gestalt an. Engagement als eine Form der Übernahme von Verantwortung sollte dabei mehr Aufmerksamkeit und Gewicht bekommen.*

Immer wieder ist zu hören, dass die Gefahr bestünde, dass bürgerschaftliches Engagement als bloßer Ersatz bislang professioneller und mit sozialen Garantien verbundener Leistungen dienen würde. Die Beispiele aus den verschiedenen Bereichen zeigen, dass der gegenwärtige Wandel von Verantwortlichkeiten weit komplexer ist. Der wohl bedeutendste Faktor ist hier der Zuwachs marktwirtschaftlicher Elemente und die damit verbundene Aufwertung der Rolle von Adressaten und Betroffenen als Kunden und Konsumenten. Mehr individuelle Verantwortung in dieser Rolle ist spätestens seit der Reform der Rentenversicherung Tagesgespräch. Der zukünftige Raum bürgerschaftlichen Engagements entscheidet sich also in einem komplexen Umverteilungsprozess von Rollen und Verantwortlichkeiten – zwischen staatlicher Politik und Markt, „Sozialverbänden“ und Individuen, zwischen der Gewichtung ihrer Rolle als Sozialbürger mit Schutz- und Anspruchsrechten, ihrer Rolle als Kunden und Konsumenten, aber nicht zuletzt auch als Aktivbürgerinnen und Aktivbürger, die einzeln und gemeinsam mit anderen Koproduzenten Mitgestalter ihrer eigenen Lebenslage sein sollten. Der viel diskutierte und geforderte Zuwachs an individueller Freiheit und Verantwortung kann sich demnach auch anders als in der Aufwertung von Konsumentenrolle und Wahlmöglichkeiten ausdrücken – im Ausmaß der Bereitschaft, Kompetenz und Gelegenheit zu direkter Mitgestaltung. Die Frage an Konzepte der Reform des Sozialstaats ist, inwieweit „Aktivierung“, „fördern und fordern“ oder auch „Ermöglichung“ allein auf Kunden und Klienten und auf die „Wettbewerbsfähigkeit“ von Einzelpersonen zielen oder inwieweit sie auch die Befähigung zu gemeinschaftlichem und bürgerschaftlichem Handeln einschließen. In manchen Bereichen (vgl. etwa das Kapitel zur lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in B3.2.4.) bekommt die bürgerschaftliche Dimension dabei zu wenig Gewicht und Aufmerksamkeit. Was die Verantwortung von Politik und Sozialstaat angeht, so ist die Frage längst nicht mehr, ob der Sozialstaat aktivieren/ermuntern/ermöglichen soll, sondern wie und wozu das geschehen soll. Die Kommission setzt darauf, dass Reformen in der Sozialpolitik unter Überschriften wie den gerade erwähnten nicht nur mehr Markt und Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch die Stärkung von Gemeinschaftsfähigkeit und bürgerschaftlicher Kompetenz beinhalten.

C Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven in Staat und Gesellschaft

C1. Akzentsetzungen der Enquete-Kommission

Viele Maßnahmen und Entwicklungsperspektiven für bürgerschaftliches Engagement lassen sich nur vor dem Hintergrund der Situation und der Diskussionen im jeweiligen Politikfeld sinnvoll formulieren: Was gut für bürgerschaftliches Engagement in der Kultur ist, hilft nicht unbedingt den Engagierten im Sport; in den Kommunen gibt es andere Anliegen und Anforderungen als auf der Ebene von Verbänden und Vereinen. In Teil B wurden daher Entwicklungsperspektiven und teilweise auch konkrete Maßnahmen für die einzelnen Bereiche genannt und diskutiert. Gleichzeitig gibt es Leitlinien, Kriterien und Handlungsempfehlungen, die für alle Bereiche gleichermaßen gültig sind: Sie ergeben sich aus der Idee der Bürgergesellschaft, aus der Bedeutung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement in Organisationen und Institutionen und aus der Konzeption von Engagementförderung als Querschnittsaufgabe. Auch die Rahmenbedingungen und Probleme, denen sich Engagierte – etwa in Form von rechtlichen Regelungen – individuell gegenübersehen, erfordern meist bereichsübergreifende Lösungen. Handlungsempfehlungen dieser Art werden in den folgenden Kapiteln dargestellt. Sie richten sich vorwiegend an den Bund. Einige Handlungsempfehlungen schlagen sich in konkreten Vorschlägen zur Änderung gesetzlicher Regelungen nieder; an anderen Stellen ist die Entbürokratisierung von Vorschriften zu empfehlen, da Regulierungen hinderlich und abschreckend wirken können.

Im Hinblick auf individuelles Engagement empfiehlt die Kommission grundsätzlich die Entwicklung von Konzepten, die der gewachsenen Vielfalt von Formen, Motiven und Zielen des Engagements Rechnung tragen. Bürgerinnen und Bürger, die sich zum Beispiel im klassischen Ehrenamt engagieren, erwarten zu Recht Handlungsempfehlungen zur rechtlichen und sozialen Besserstellung und Förderung. Engagementförderung muss jedoch auch andere Formen des Engagements in den Blick nehmen: Spendenbereitschaft, Beteiligung an Stiftungen, Mitarbeit in informellen Initiativen, Netzwerkbildung und Kooperation in Verwaltungen und Einrichtungen.

Wenn es darum geht, die Qualität staatlicher Regelungen, Einrichtungen und Netzwerke zukünftig stärker daran zu messen, inwieweit sie in der Lage sind, Engagement zu aktivieren und dauerhaft zu pflegen, dann spielen Jugendarbeit, Familie, politische Bildung und schulische Erziehung eine besondere Rolle für die Verstetigung der Bereitschaft und Kompetenz zu bürgerschaftlichem Engagement. Die heute vielfach vorgetragene Forderung nach Reformen in Lehrplänen und Bildungseinrichtungen, nach einer Aufwertung von Fertigkeiten jenseits fachspezifischen Faktenwissens bedarf im Lichte der Förderung bürgerschaftlichen Engagements unbedingt der Ergänzung durch Programme und Konzepte sozialen Lernens und der Vermittlung bürgerschaftlicher Kompetenzen. Auch im Engagement spielen Qualifizierungsangebote eine wichtige Rolle.

Die Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission haben schließlich in der Etablierung einer gesellschaftlichen Anerkennungskultur einen Kristallisationspunkt. Anerkennung zeigt sich in einem weiten, verschiedene Formen und Bereiche des Engagements umfassenden Verständnis von Engagement ebenso wie in rechtlichen und sozialen Regelungen, die Engagement fördern. Im zivilgesellschaftlichen Reformprozess sind die Träger des Engagements – ob Vereine und Verbände, Unternehmen oder öffentliche Einrichtungen – eine weitere Säule der Anerkennungskultur. In Leitbild und Alltagspraxis muss bürgerschaftliches Engagement motiviert, gewürdigt und begleitet werden. Schließlich hängen Anerkennungskultur und Bürgergesellschaft eng zusammen: Fasst man bürgerschaftliches Engagement als Handeln in der Zugehörigkeit zum politischen Gemeinwesen, sind Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsrechte, aber auch die Pflicht zur Übernahme von Verantwortung eine Form der Anerkennung des Gemeinwesens für die engagierten Bürgerinnen und Bürger.

Die genannten Perspektiven lassen sich nur zum Teil durch politische Sofortmaßnahmen verwirklichen. Diese dringlichen und unmittelbar umsetzbaren Maßnahmen sind erste Schritte mit besonderem Gewicht. Andere Handlungsempfehlungen betreffen längerfristige politische Perspektiven: Die Rolle des Engagements in Vereinen und Verbänden, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen aufzuwerten, ist mit Geduld und vielen kleinen Schritten verbunden, die nicht von heute auf morgen Erfolg haben können. Erst in diesem weiteren Ziel- und Zeithorizont gewinnen die unmittelbaren Handlungsempfehlungen ihre Bedeutung.

C2. Politik und Staat

1. Recht

Rechtsstaat und Demokratie bilden die Eckpfeiler der Bürgergesellschaft. Freiheit, Chancengleichheit, Solidarität, Gerechtigkeit und Subsidiarität sind elementare Werte und notwendige Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement, die von der Rechtsordnung garantiert werden. Die Bürgerinnen und Bürger leisten ihrerseits wesentliche und notwendige Beiträge zu einem funktionsfähigen und lebendigen demokratischen Rechtsstaat. Zum einen werden die Staatsorgane durch Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an Wahlen legitimiert. Zum anderen erfüllt bürgerschaftliches Engagement in Vereinen, Verbänden, Initiativen und politischen Parteien den Rechtsstaat und

die Demokratie mit Leben. Diese Form der Beteiligung, ob an politischen Prozessen oder am gesellschaftlichen Leben allgemein, ist für die Bürgergesellschaft von besonderer Bedeutung. Die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess wird besonders deutlich auf der kommunalen Ebene, wo politische Ämter vielfach ehrenamtlich ausgeübt werden und wo zahlreiche Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten an lokalen Entscheidungsprozessen bestehen. Bürgergesellschaft und Recht stehen somit in einer lebendigen Wechselwirkung.

Rechtliche Rahmenbedingungen sind jedoch nicht nur auf der konzeptionellen Ebene der Bürgergesellschaft von Bedeutung. Wer sich engagiert, wird, ob er oder sie will oder nicht, mit rechtlichen Fragen konfrontiert: Hafte ich für einen Schaden oder für die Verbindlichkeiten meines Vereins? Kann ich meine Aufwandsentschädigung von der Steuer absetzen? Wie kann ich für mein Projekt eine (öffentliche) Förderung bekommen? Fragt man Engagierte oder ihre Verbände nach Vorschlägen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements, stehen rechtliche Aspekte daher häufig im Zentrum. Der Bundestag als Gesetzgeber, Auftraggeber und Adressat der Enquete-Kommission ist hier besonders angesprochen – auch wenn es weder möglich noch sinnvoll ist, bürgerschaftliches Engagement in seiner Vielfalt und seinem Eigensinn umfassend rechtlich zu regulieren.

Die Rolle des Rechts

Das Leitbild des ermöglichenden Staates kennzeichnet eine bürgerschaftliche Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, die auf mehr Bürgerorientierung abzielt. Bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung sind Kernstücke der Beziehung von Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und Familie.

Die Staatsgewalt ist durch das Recht gebunden, geprägt und begrenzt. Freiheitsrechte und Rechtssicherheit sind daher ein Fundament bürgerschaftlichen Engagements. Recht kann jedoch auch ein Hindernis für die Bürgergesellschaft sein, wenn es in seinen Wirkungen bürgerschaftliches Engagement erschwert oder mit so hohen Auflagen versieht, dass Engagierte eher abgeschreckt werden. Umgekehrt kann das Recht über die grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Garantien hinaus durch gesetzliche Regelungen oder deren Auslegung der Ermöglichung selbst organisierter Formen der Bürgergesellschaft dienen: von der Rechtsform des eingetragenen Vereins als bewährtem Organisationstyp freiwilliger Vereinigungen über die verschiedenen Ansätze des Schutzes und Nachteilsausgleichs bis zu Beteiligungsrechten, die bürgerschaftliches Engagement in politischen Entscheidungsprozessen, gesellschaftlichen Aufgaben und staatlichen Institutionen festschreiben.

In einer Bürgergesellschaft, die durch verstärkte Verantwortungsteilung zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Assoziationen geprägt ist, trägt das Recht zu einer neuen Aufgabenteilung und -verteilung bei.

Das Leitbild der Bürgergesellschaft ist mit der Idee der demokratischen Selbstgesetzgebung verbunden. Das bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger nach Möglichkeit über die Teilnahme an Wahlen hinaus in direktdemokratischen Verfahren Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen sollen. Diese Selbstgesetzgebung – der Kern des Demokratieprinzips – muss in der Bürgergesellschaft in der Rechtsetzung wirksam und sichtbar bleiben. Die Demokratie hätte dann die „Gestalt einer sich selbst organisierenden Rechtsgemeinschaft“ (Habermas 1992: 396). Wenn die Dimension zivilgesellschaftlicher Selbstbestimmung im legislativen Prozess stärker berücksichtigt werden soll, muss der Gesetzgebungsprozess deutlicher deliberative Eigenschaften haben. Dies bedeutet, dass sich Bürgerinnen und Bürger öffentlich mit Argumenten am Prozess der Gesetzgebung und an Entscheidungen beteiligen können. Voraussetzung dafür sind öffentliche Foren, zu denen alle Zutritt haben und in denen die Chancen der Wortmeldung gleich verteilt sind. Zudem können alle Themen auf die Tagesordnung gesetzt werden. Ergebnis ist ein Konsens, den alle mittragen können. Nur so kann die kommunikative Macht der Bürgergesellschaft auch in administrative staatliche Macht überführt werden. Konkret bedeutet dies, dass die Anliegen und Argumente, die in öffentlichen Foren der Bürgergesellschaft entwickelt werden, auch eine Chance haben, in den Prozess der Rechtsetzung einzugehen. Eine wesentliche Voraussetzung für ein Gelingen ist die Transparenz von Verantwortungsstrukturen.

Auf diese Weise bleibt im Recht sein zivilgesellschaftlicher Erzeugungszusammenhang sichtbar. Zum anderen verändert sich der Charakter des Rechts selbst, wenn Recht nicht mehr allein hoheitlicher Akt ist, sondern die Verantwortungsübernahme der Bürgergesellschaft ermöglichen und sicherstellen soll. Der damit einhergehende Funktionswandel des Staates kann mit dem Begriff eines „Wandels von der hierarchischen zur konsensualen Steuerung“ (vgl. Schuppert 2002) beschrieben werden. Ein Recht, das auf die Produktivität der Bürgergesellschaft zielt, muss auch deren Eigensinn respektieren. Hier helfen autoritative Setzungen nicht weiter. Vielmehr geht es um ein Recht, das eine möglichst weitgehende Selbstregulierung der Bürgergesellschaft ermöglicht.

Um die Selbstregulierungskräfte der Bürgergesellschaft zu stärken, muss das Recht weitere Funktionen ausbilden. Es soll das Zusammenwirken von zivilgesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Akteuren ermöglichen und für diese kooperativ erbrachten Gemeinwohlbeiträge organisations- und verfahrensrechtliche Voraussetzungen schaffen. Außerdem muss das Recht für Schutz sorgen, wenn Rechtsgüter von Individuen und der Gemeinschaft durch eine Verantwortungs- und Aufgabenteilung verletzt werden. Die Schutzfunktion erstreckt sich insbesondere auf durchsetzungsschwache Interessen und auf den Schutz von Ressourcen und Gütern, die keine Stimme haben (Natur, künftige Generationen, Tiere etc.). Schließlich hat das Recht eine Grenzziehungsfunktion. Wenn zivilgesellschaftliche Gruppen staatliche Aufgaben übernehmen, bedarf dies der Festlegung von Befugnissen, Mindeststandards und Aufsichts- und Kontrollkapazitäten.

Dem ermöglichenden Staat entspricht ein Typ rechtlicher Regulierung, bei dem die zivilgesellschaftliche Selbststeuerung im Mittelpunkt steht.

Ein wesentlicher Aspekt der rechtlichen Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements in einer Bürgergesellschaft ist die Bedeutung gesellschaftlicher Selbstorganisation in Institutionen, Vereinigungen und Assoziationen. Damit rücken neben den engagierten Einzelnen auch die Strukturen und die Engagementbereitschaft von Institutionen und Organisationen stärker ins Blickfeld. Bürgerschaftliches Engagement kann somit durch individualrechtliche und durch institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen gefördert werden. Die bisherige Ehrenamts-Debatte in Deutschland konzentrierte sich hauptsächlich auf die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen der einzelnen ehrenamtlich Tätigen. Hierbei wurden z. B. die Besteuerung von Aufwandsentschädigungen, die haftungsrechtliche Stellung der Engagierten oder deren Einbeziehung in die gesetzliche Unfallversicherung diskutiert. Die ebenso wichtigen institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen betreffen die Rechtsstellung der Institutionen und Vereinigungen, die bürgerschaftliches Engagement organisieren. Hierzu gehören das Vereinsrecht, das Stiftungsrecht, das Zuwendungsrecht und das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht mit seinen steuermindernden Konsequenzen. Allerdings haben auch einige individualrechtlich ausgerichtete Vorschriften zugleich erhebliche Auswirkungen auf die Situation der Organisationen. So verschafft die Möglichkeit für Steuerzahler, eine Spende steuerlich abzusetzen, gleichzeitig den gemeinnützigen Organisationen einen Vorteil, die berechtigt sind, Spenden entgegenzunehmen. Ebenso unterstützt der Übungsleiterfreibetrag für die einzelnen Engagierten möglicherweise zugleich die Vereine und Einrichtungen bei der Gewinnung von Engagierten.

Bürgerschaftliches Engagement kann nicht per Gesetz erzwungen werden. Bürgerinnen und Bürger legen auch die Inhalte ihres Engagements selbst fest (vgl. Baer 2002) – Selbstorganisation und Freiwilligkeit sind charakteristische Merkmale bürgerschaftlichen Engagements (vgl. Teil A). Der Staat kann jedoch die Bürgerinnen und Bürger und die Organisationen ermutigen, institutionelle Passungen herzustellen und sich stärker als bisher für bürgerschaftliches Engagement zu öffnen. Rechtsetzung und Rechtsanwendung stehen damit vor der Aufgabe, einen interessengerechten Ausgleich zwischen verbindlicher staatlicher Regelung einerseits und der Autonomie bürgerschaftlichen Engagements andererseits zu finden. Eine Leitlinie dieser Abwägung ist das Subsidiaritätsprinzip: Staatliche Gesetzgebung ist nur dann sinnvoll und notwendig, wenn das Ziel nicht ebenso gut durch eigenständige Regelungen der Institutionen des bürgerschaftlichen Engagements erreicht werden kann. So ist es sicherlich nicht sinnvoll, ein umfassendes staatliches Qualifizierungsangebot für bürgerschaftliches Engagement vorzuhalten, wenn die Vereine und Verbände dies passgenauer in eigener Regie gewährleisten können. Allerdings kann der Staat mit dafür sorgen, dass auch Engagierte in informellen Organisationsstrukturen Zugang zu Qualifizierungsangeboten finden.

In diesem Rahmen können an die Stelle einer inhaltlichen rechtlichen Steuerung durch den Gesetzgeber verstärkt verfahrens- und organisationsrechtliche Regelungen treten, die Gemeinwohlbeiträge nichtstaatlicher Akteure ermöglichen oder erleichtern (Schuppert 2002). Diese Form der Steuerung setzt stärker als bisher bei den institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen an. Für die Kooperation zwischen dem Staat und den Organisationen, in denen sich bürgerschaftliches Engagement hauptsächlich entfaltet, müssen entsprechende Strukturen im Verwaltungsrecht zum Teil erst noch bereitgestellt bzw. ausgebaut werden. Eine bürgerschaftliche Verantwortungsteilung zwischen Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und Individuum verlangt vor allem rechtliche Rahmenbedingungen, die transparent und unbürokratisch sind. Zuwendungsbestimmungen und Förderrichtlinien, aber auch die Auflagen für bürgerschaftliche Mitwirkung an öffentlichen Aufgaben sind in diesem Zusammenhang wichtig. Dem innovativen und dynamischen Charakter bürgerschaftlichen Engagements kann durch die Förderung von Modellprojekten Rechnung getragen werden. Schließlich ist es Aufgabe des Staates, weitere Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten rechtlich abzusichern – für Individuen wie für Organisationen, auf allen föderalen Ebenen.

Funktionen des Rechts

Fasst man diese grundsätzlichen Überlegungen zum Verhältnis von Recht, Bürgergesellschaft und Staat etwas konkreter, so kann das Recht bei der Förderung bürgerschaftlichen Engagements fünf Funktionen erfüllen (vgl. Igl 1996: 38, Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil I DII): Schutz, Nachteilsausgleich, Anreiz, Förderung und Ermöglichung. Schutz und Nachteilsausgleich sind in erster Linie für die individualrechtlichen Rahmenbedingungen von Bedeutung. Die Anreizfunktion gilt sowohl in individualrechtlicher als auch in institutionell-rechtlicher Hinsicht, während Ermöglichung und Förderung bei den institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen im Vordergrund stehen.

Zur Schutzfunktion gehört vor allem die Absicherung von besonderen Risken, denen bürgerschaftlich Engagierte bei ihrer Tätigkeit ausgesetzt sind, z.B. Haftungsrisiken oder die Absicherung bei einem Unfall. Nachteilsausgleich bedeutet, dass bürgerschaftlich Engagierte nach Möglichkeit diejenigen materiellen Aufwendungen (z. B. Fahrtkosten, Briefporto) erstattet bekommen sollen, die ihnen durch das bürgerschaftliche Engagement entstehen.

Von einer Anreizfunktion des Rechts kann dann gesprochen werden, wenn materielle Anreize eingesetzt werden, um die Attraktivität bürgerschaftlichen Engagements zu erhöhen. Dies kann z. B. durch Steuerfreibeträge für den einzelnen bürgerschaftlich Engagierten geschehen (individualrechtliche Rahmenbedingungen), aber auch durch die Anhebung der Besteuerungsfreigrenzen für Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer (institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen). Da bürgerschaftliches Engagement nicht auf monetären Gewinn gerichtet ist, bergen finanzielle Anreize allerdings die Gefahr, den Eigensinn des Engagements zu unterlaufen.

Ausgehend vom Leitbild des ermöglichenden Staates müssen Regelungen für Organisationen, aber auch für politische Entscheidungsverfahren daran gemessen werden,

ob sie bürgerschaftliches Engagement ermöglichen. Zu dieser Ermöglichungsfunktion gehören Befassungs- und Beteiligungsrechte sowie vielfältige andere Formen der Mitbestimmung und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger insbesondere auf kommunaler Ebene. Bei der Ausgestaltung von Beteiligungsrechten kommen dann die oben genannten Funktionen eines zivilgesellschaftlich orientierten Rechts zur Geltung. Demokratische Teilhabemöglichkeiten sollten zwischen Verwaltung und Bürgern verbindlich geregelt werden und allen Einwohnern offen stehen. Neben einem solchen Partizipationsangebot müssen Recht und Verwaltung „benutzerfreundlich“ und bürgerorientiert gestaltet werden. So reicht beispielsweise die bloße Gewährung von Zuwendungen an Organisationen des Dritten Sektors nicht aus. Hinzu kommen müssen verständliche Verwaltungsvorschriften, ein möglichst transparentes und übersichtliches Verfahren und – nicht zuletzt – ein angemessenes Beratungs- und Informationsangebot durch die Zuwendungsbehörden (vgl. C3.2.). Mit diesen verfahrens- und organisationsrechtlichen Regelungen geht eine Veränderung von Kultur und Stil im Umgang zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Organisationen sowie den bürgerschaftlich Engagierten einher, die nicht allein betriebswirtschaftlichen Kriterien folgt, sondern einen Schritt auf dem Weg zu Bürgerorientierung und Bürgerkommune darstellt. Ein verbesserter Kontakt zwischen Verwaltung und Bürgern, mehr Information und Beratung und die Engagement fördernde Verminderung von Vorschriften sind Elemente einer Verwaltungsreform im Sinne des ermöglichenden Staates. Nach den binnenorientierten Reformen des „schlanken Staates“ steht in der Bürgerkommune die Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung im Mittelpunkt der Reform (vgl. Baer 2002, KGSt 1999).

Bürgerschaftliches Engagement kann inhaltlich durch Qualifikationsmöglichkeiten, Fort- und Weiterbildung sowie durch Beratung gefördert werden. Zur rechtlichen Funktion der Förderung gehören daneben auch staatliche Fördermittel für bürgerschaftliches Engagement (z. B. Modellprojekte zur Förderung von Betreuungsangeboten unter Beteiligung von bürgerschaftlich Engagierten durch das Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz).

Zwischen den genannten Funktionen sind die Übergänge fließend: Insbesondere Förderung und Ermöglichung stehen in engem Zusammenhang; können sich Engagierte auf die Schutzfunktion des Rechts verlassen, stellt dies gleichzeitig einen Anreiz für die Aufnahme oder Beibehaltung eines Engagements dar.

Ermöglichung und Entbürokratisierung

Von bürgerschaftlich Engagierten wird häufig beklagt, dass ihre Aktivitäten durch unnötigen bürokratischen Aufwand behindert werden. Ein wichtiger Aspekt der Ermöglichungsfunktion bürgerschaftlichen Engagements durch Bürgerorientierung und Teilhabemöglichkeiten ist daher die stärkere Bürgerorientierung von Recht und Verwaltung, von Vorschriften und Verfahren. Unter Entbürokratisierung kann Unterschiedliches verstanden werden. Bürokratische Hemmnisse können zum einen in der Unübersichtlichkeit und Vielfalt von Vorschriften begründet sein. In diesem Fall kann eine Entbürokratisierung durch Auflösung oder Verminderung von Vorschriften, also durch Deregulierung, erreicht werden. Ein Beispiel hierfür ist die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes in der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestags, zu der die Enquete-Kommission im Gesetzgebungsverfahren gutachtlich Stellung genommen hat. Im Ergebnis wurde ein kompliziertes Genehmigungsverfahren für Busreisen zur Durchführung von Ferienlagern, internationalen Begegnungen, Jugendreisen und Erholungsfahrten wesentlich vereinfacht. Häufiger als die hohe Komplexität von Vorschriften ist eine mangelhafte Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung der Grund für bürokratische Hemmnisse. Bürgerschaftliches Engagement kann sich erst gar nicht entfalten, wenn beispielsweise eine bestimmte Fördermöglichkeit nicht bekannt ist oder unverständlich dargestellt wird. Die Information, Beratung und Begleitung von Engagierten seitens der Zuwendungsbehörden ist deshalb ein wichtiges Mittel, um bürokratische Hemmnisse zu beseitigen. Dies entspricht auch der Logik öffentlicher Zuwendungen für freiwillige Vereinigungen: Nach dem Subsidiaritätsprinzip können Zuwendungen nur dann geleistet werden, wenn ihr Empfänger seine Aufgabe nicht aus eigenen Mitteln wahrnehmen kann. Diese Funktion können Zuwendungen nur erfüllen, wenn sie dem Zuwendungsempfänger angemessen ausgelegt sind. Auch über das Zuwendungsrecht hinaus ist der Zugang zu Informationen eine notwendige Voraussetzung für die Wahrnehmung von Teilhabemöglichkeiten.

Thematische Schwerpunkte

Das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht bildet zusammen mit dem Spendenrecht einen in besonderer Weise auf den Dritten Sektor und das bürgerschaftliche Engagement zugeschnittenen Normenkomplex. Mit dem Status der Gemeinnützigkeit sind diverse steuerliche Erleichterungen verbunden (partielle Steuerbefreiung in der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer sowie Umsatzsteuerermäßigung). Spenden an gemeinnützige Körperschaften berechtigen insbesondere zum Sonderausgabenabzug im Rahmen der Einkommensteuer. Neben dem Steuerrecht haben das Vereins- und das Stiftungsrecht sowie das Zuwendungsrecht als institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen eine besondere Bedeutung. Schließlich verdienen Regelungen über Information, Beratung und Begleitung bürgerschaftlichen Engagements vor dem Hintergrund des Leitbildes des ermöglichenden Staates besondere Aufmerksamkeit.

Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit sind möglichst eindeutig voneinander zu trennen, weil freiwillige, nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtete Tätigkeiten für das Gemeinwohl eine eigene Handlungslogik, einen Eigensinn, haben. Gleichwohl ist es sinnvoll und ergibt sich häufig von selbst, dass die durch bürgerschaftliches Engagement erworbenen Fähigkeiten in einer Erwerbsarbeit nutzbar gemacht werden („Brückenfunktion“ des bürgerschaftlichen Engagements). Die Abgrenzung zur Erwerbsarbeit besteht vor allem darin, dass bürger-

schaftliches Engagement nicht auf materiellen Gewinn gerichtet ist. Die Freiwilligkeit setzt auch der Einordnung in betriebliche Handlungs- und Weisungszusammenhänge Grenzen. Bürgerschaftlich Engagierte können deshalb nicht wie Erwerbstätige in die Betriebs- und Unternehmensverfassung oder in die Personal- und Schwerbehindertenvertretung einbezogen werden. Demgegenüber ist die Tätigkeit im Betriebsrat eines Unternehmens ihrerseits bürgerschaftliches Engagement, soweit es sich nicht um eine Freistellung mit Fortzahlung des Arbeitsentgelts handelt (zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes vgl. B2.5. und C3.4.). Die Grenze zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit darf insbesondere durch außergewöhnliche monetäre Anreize für einzelne Engagierte nicht verwischt werden; allerdings sollten Engagierte durch ihre Tätigkeit auch keine materiellen Nachteile erleiden – eine Abwägungsfrage vor allem bei steuerrechtlichen Regelungen. Im Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit spielen auch Freistellungsregelungen eine maßgebliche Rolle (vgl. C4.5.).

Ein weiteres wichtiges Themenfeld ist die haftungsrechtliche Absicherung bürgerschaftlich Engagierter. Mit den zivilrechtlichen Haftungsfragen steht hier die gesetzliche Unfallversicherung in einem engen Zusammenhang. Daneben ist die Frage einer Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung ein viel diskutiertes Thema in der Öffentlichkeit. Sozialversicherungsrechtliche Gesichtspunkte stehen schließlich bei gesetzlichen Regelungen zu den Freiwilligendiensten im Vordergrund.

Zu diesen thematischen Schwerpunkten hat die Enquete-Kommission die im Folgenden dargestellten rechtsbezogenen Handlungsempfehlungen entwickelt. Sie hat außerdem Gesetzgebungsverfahren und rechtliche Änderungen zum bürgerschaftlichen Engagement begleitet (vgl. Übersicht in Anlage 2). Zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes (Bundestagsdrucksachen 14/5066 und 14/5792), zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Bundestagsdrucksachen 14/6434 und 14/8354) und zur Änderung des Soldatengesetzes (Bundestagsdrucksachen 14/4062 und 14/4548) hat sie in den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren gutachtlich Stellung genommen.

2. Beteiligungsrechte

Hintergrund und gegenwärtige Situation

Zu einer Bürgergesellschaft, die mit den Leistungen und Gestaltungskompetenzen der Bürgerinnen und Bürger rechnet, gehört, dass deren Rolle mit Rechten und Pflichten verbunden ist. Zu den vornehmsten Rechten gehört, an den Entscheidungen des Gemeinwesens beteiligt zu sein. Eine Bürgergesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass die Beteiligungsrechte über das Recht, in regelmäßigen Abständen Vertreter in Repräsentativkörperschaften – Kommunalparlamente, Landtage und Bundestag – zu wählen, hinausgehen. Bürgergesellschaften fordern von ihren Bürgerinnen und Bürgern daher mehr als liberale Demokratien. Diese Beteiligungsrechte haben sich die Bürgerinnen und Bürger über die Jahrhunderte und letzten Jahrzehnte erkämpft und erstritten.

In einer Bürgergesellschaft umfassen die Beteiligungsrechte neben der Teilnahme an Wahlen (repräsentative Demokratie) auch die Beteiligung an Volksabstimmungen (plebiszitäre oder direkte Demokratie). Daneben existieren – insbesondere auf der kommunalen Ebene – vielfältige Beteiligungsformen, die entweder gesetzlich geregelt sind oder auf freier Vereinbarung beruhen.

Dass dieses breite Spektrum an Beteiligungsformen, über die die Bürgerinnen und Bürger heute verfügen, nicht selbstverständlich ist, zeigt ein kurzer Blick in die Geschichte. Das Grundgesetz, das am 23. Mai 1949 in Kraft trat, ist – auf Grund historischer Erfahrungen – streng repräsentativ. Es kennt außer dem Territorialplebiszit (Artikel 29 GG) keine weiteren Formen direkter Demokratie. Nur in Baden-Württemberg gibt es seit dem Jahr 1956 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf der kommunalen Ebene und in Bayern seit dem Jahr 1945 die Direktwahl des Bürgermeisters (süddeutsche Bürgermeister-Rats-Verfassung). Heute gibt es in der Bundesrepublik Deutschland einen erstaunlichen Formenreichtum direktdemokratischer Beteiligungsrechte. Auf der Landes- und Kommunalebene hat sich eine Vielfalt von Sach- und Personalvoten, von Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf den unterschiedlichen Ebenen entwickelt.

Mit der „partizipatorischen Revolution“ (Max Kaase) seit den 1960er Jahren des letzten Jahrhunderts hat sich ein neues Rollenverständnis der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Staat und Gesellschaft entwickelt. Die Forderung nach mehr Beteiligungsrechten hat zu einem Ausbau direktdemokratischer Formen geführt. Die repräsentativen Formen der politischen Willensbildung sind durch direktdemokratische Elemente ergänzt, aber nicht ersetzt worden. Heute sprechen Beobachter von einem „regelrechten Aufschwung direkter Demokratie“ (Jung 1998: 2; www.inter-nationes.de). Diese Dynamik der direkten Demokratie hat sich vor allem auf Landes- und Kommunalebene in den letzten zwölf Jahren seit dem Zusammenbruch der DDR entwickelt.

Landesebene

Die Energie für diese „Verfassungsbewegung“ in den letzten Jahren kam sowohl aus den alten Bundesländern wie auch aus den sich bildenden neuen Bundesländern. So hat beispielweise das Bundesland Schleswig-Holstein am 13. Juni 1990 eine Verfassungsreform durchgeführt, mit der das repräsentativ-parlamentarische Entscheidungsmonopol aufgegeben wurde und direktdemokratische Elemente (Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid) als Formen der politischen Willensbildung auf Landesebene aufgenommen wurden.

Im Zuge der Verfassungsgebung der neuen Länder wurden die Impulse der friedlichen Revolution aufgenommen und in direktdemokratische Elemente umgesetzt. Vielfach konnte damit an die direktdemokratische Tradition der

Landesverfassungen von 1946/47 in der damaligen sowjetischen Besatzungszone angeknüpft werden.

So gibt es heute – nachdem Hamburg im Jahre 1996 den „Schlussstein“ gesetzt hat – in allen Bundesländern Volksbegehren und Volksentscheide. Diese sind allerdings unterschiedlich ausgestaltet. Das Volksbegehren, die Initiative aus dem Volk, ein Gesetz zu verändern oder zu erlassen, muss mit einer bestimmten Anzahl von Unterschriften (Unterschriftenquorum) innerhalb einer bestimmten Frist eingereicht werden. Wird das Volksbegehren zugelassen – in keinem Bundesland sind finanzwirksame Themen zulässig –, so kommt es zu einem Volksentscheid, bei dem je nach Bundesland unterschiedliche Zustimmungshürden (Zustimmungsquoren) zu überwinden sind. Zudem sind die Verfahren unterschiedlich bürgerfreundlich ausgestaltet.

Trotz der erweiterten direktdemokratischen Möglichkeiten hat in zwölf Bundesländern noch nie ein Volksentscheid stattgefunden. Auf der Landesebene kam es bis 2001 zu insgesamt 130 Volksbegehren, von denen lediglich zehn in einen Volksentscheid mündeten. Dafür kam es am 8. Februar 1998 in Bayern zu gleich drei Volksabstimmungen, in denen zur Senatsreform, zur Verfassungs- und zur Landtagsreform abgestimmt wurde. Kritiker lesen an der geringen Zahl der Volksbegehren und -entscheide ab, dass die Hürden immer noch zu hoch und die Verfahren zu kompliziert seien. Zudem würden die Bedingungen von den Parlamenten festgelegt, gegen deren Vernachlässigung bestimmter Themen sich vielfach die Volksgesetzgebung richtet.

Kommunale Ebene

Noch bedeutsamer als auf der Landesebene sind direktdemokratische Formen auf der kommunalen Ebene. Heute gibt es mit Ausnahme von Berlin in allen Bundesländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Gemeinden und Städten. Baden-Württemberg, das bereits im Jahre 1956 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide für seine Gemeinden einführte, blieb bis Ende der 1980er Jahre mit direkter Demokratie auf der Kommunalebene singulär. In den 1990er Jahren setzte eine rasante Entwicklung des Einbaus direktdemokratischer Elemente in den Kommunalverfassungen der Länder ein. Den ersten Schritt machte Schleswig-Holstein 1990, Hessen folgte 1992, Rheinland-Pfalz 1993 und Nordrhein-Westfalen 1994, wobei der nordrhein-westfälische Landtag die direktdemokratischen Möglichkeiten am 1. März 2002 noch einmal verbesserte (niedrigere Quoren). Einen besonderen Fall stellt Bayern dar. Dort wurden 1995 kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Wege eines Volksbegehrens „Mehr Demokratie in Bayern“ gegen die widerstrebende Landtagsmehrheit initiiert und in einem Volksentscheid durchgesetzt. Darüber hinaus sind bei bayerischen Kommunalreferenden (Volksbegehren und Volksentscheid) die Verfahrenshürden deutlich niedriger als in den anderen Bundesländern (vgl. Wollmann 1999: 17).

Der Impuls für den Siegeszug direktdemokratischer Formen ging auch von der Bürgerbewegung der DDR aus. In der Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990 wurden die basisdemokratischen Impulse der friedlichen Revolution bewahrt und Mitwirkungsrechte für Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide aufgenommen. Heute gibt es auch in den Kommunalverfassungen vielfältige Formen von Referenden.

Auch bei den kommunalen Referenden ist die konkrete Ausgestaltung bundeslandabhängig. Der Anwendungsbereich der direktdemokratischen Formen ist unterschiedlich weit gefasst oder auf einen Punkt bezogen wie in Sachsen-Anhalt. Generell gleich ist die Zweistufigkeit des Verfahrens. Ein Referendum muss initiiert werden (Bürgerbegehren). Dies kann aus der Bevölkerung heraus geschehen oder auch – wie bei den meisten Bundesländern – aus der Mitte der Kommunalvertretung (Ratsbegehren). Dann folgt die zweite Stufe, der Bürgerentscheid.

Das Unterschriftenquorum variiert in der ersten Stufe (Bürgerbegehren) von 3 % in Bayern bis zu 20 % in Thüringen. Und das Zustimmungsquorum der zweiten Stufe (die zustimmende Mehrheit muss eine Mindestzahl der Stimmberechtigten erreichen) variiert zwischen 20 % und 30 %.

Es gibt drei Typen von Bürgerbegehren: Zum ersten das initiierende Begehren. Hier soll eine kommunale Angelegenheit geregelt werden, bei der die Kommunalvertretung noch nicht tätig geworden ist. Zum zweiten das „kassatorische Begehren“, mit dem ein bereits gefasster Beschluss angegriffen oder aufgehoben werden soll. Und schließlich das präventive Begehren, mit dem ein vorbereiteter Beschluss verhindert werden soll.

Referenden können sich nicht auf alle öffentlichen Angelegenheiten beziehen. Wichtig sind auch noch die Zulässigkeitsprüfungen und die Verfahrenskosten bei Referenden.

Bürgerinnen und Bürger nutzen zunehmend diese direktdemokratischen Möglichkeiten auf der kommunalen Ebene. Dies gilt ganz besonders dort, wo die Verfahrenshürden abgebaut wurden. So kam es in Bayern in den ersten beiden Jahren nach Einführung der kommunalen Referenden zu 390 Bürgerbegehren und 256 Bürgerentscheiden (bei rund 2000 Gemeinden). In Schleswig-Holstein fanden im ersten Jahr nach der Einführung allerdings nur neun Bürgerentscheide statt. In Nordrhein-Westfalen gab es mit 396 Gemeinden in den ersten zweieinhalb Jahren durchschnittlich acht Bürgerbegehren. Bürgerinnen und Bürger nutzen die neuen direktdemokratischen Formen insgesamt – mit Ausnahme Bayerns – nur sehr verhalten. Zudem liegt die Erfolgsquote nur bei etwa 40 %.

Eine besondere Form direkter Demokratie stellt die Direktwahl des Bürgermeisters und Landrats dar. Die plebiszitäre Bürgermeisterverfassung aus Süddeutschland hat sich mittlerweile überall durchgesetzt. In den meisten Bundesländern wurde damit die vorzeitige Abberufung durch einen Bürgerentscheid (Personalreferendum) verbunden. Auf Grund eines – inzwischen geänderten – niedrigen Initiativquorums kam es in Brandenburg zu zahlreichen Abwahlanträgen von Bürgermeistern. Bis 1999

wurden etwa 10 % der Bürgermeister durch Abwahl abgelöst (vgl. Wollmann 1999: 22).

Bundesebene

Bislang ist der Siegeszug der direktdemokratischen Formen auf der Bundesebene noch nicht angekommen. Hierfür müsste das Grundgesetz geändert werden. Der Gesetzgeber hat die Initiative der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ noch nicht aufgenommen. In einer Abstimmung am 11. Februar 1993 votierte die Mehrheit (29 zu 27 Stimmen) für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden (28 zu 27 Stimmen) auf Bundesebene. Eine Zweidrittelmehrheit kam indes nicht zustande.

Die Koalitionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich in ihrem Koalitionsvertrag über die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene geeinigt und einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht (Bundestagsdrucksache 14/8503). Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die bewährten Formen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Elemente zu ergänzen. Der Gesetzentwurf sieht ein dreistufiges Verfahren mit Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vor, wobei bei der Volksinitiative das Quorum bei 400.000 liegen soll. Kommen 400.000 Unterschriften zusammen, so muss der Deutsche Bundestag den durch die Volksinitiative an ihn herangetragenen Gesetzentwurf als Gesetzesvorlage behandeln. Für die Einleitung eines Volksentscheides ist ein Volksbegehren notwendig. Ein Volksbegehren ist dann erfolgreich, wenn 5 % der Wahlberechtigten (ca. drei Millionen) innerhalb von acht Monaten es durch ihre Unterschrift unterstützen. Bei dem anschließenden Volksentscheid liegt die Mindestbeteiligung bei 20 % der Wahlberechtigten. Für eine Grundgesetzänderung müssen sich mindestens 40 % beteiligen und zwei Drittel der Wähler zustimmen. Bei Gesetzen, die die Länder betreffen, muss die Mehrheit der Abstimmenden in so vielen Bundesländern dem Gesetzentwurf zustimmen, dass deren Stimmen einer Mehrheit im Bundesrat entsprechen. Bei einem Volksentscheid kann der Bundestag einen eigenen Gesetzentwurf zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Diese direktdemokratischen Verfahren dürfen sich nicht auf das Haushaltsgesetz, das Abgabengesetz, die Dienst- und Versorgungsbezüge, die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten sowie auf die Wiedereinführung der Todesstrafe erstrecken. Für die Volksgesetzgebung soll es keinen allgemeinen Finanzvorbehalt geben.

Die Fraktion der CDU/CSU lehnt die dafür notwendige Verfassungsänderung ab, weil direkte Demokratie auch immer mit Kompetenzen bei den Bürgerinnen und Bürgern verbunden sein muss, die über direktdemokratische Formen auf der Kommunal- und Landesebene erst eingeübt werden müssen. Danach sei an eine Erweiterung des Spektrums der politischen Willensbildung auf Bundesebene zu denken, da hier die Sachverhalte komplexer und die Gefahr des populistischen Missbrauchs entsprechend größer seien.

Bei der Fortentwicklung direktdemokratischer Verfahren müssen die vorliegenden Erfahrungen aus allen Bundesländern einfließen. Man darf nach wie vor von einem Spannungsverhältnis zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Elementen ausgehen. Sie können sich aber auch komplementär zueinander verhalten. Die Erfahrungen auf der kommunalen Ebene – dort wurde von den direktdemokratischen Möglichkeiten am häufigsten Gebrauch gemacht – zeigen aber, dass es zu einer bemerkenswerten Verschiebung der politischen Gewichte im Dreieck Gemeindebürger, Kommunalvertretung und Verwaltung gekommen ist. Die direktdemokratischen Elemente haben in den Kommunen mit zu einer „neuen Gewaltenteilung“ beigetragen und sie haben damit dem Partizipationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen[1].

Es gilt allerdings auch zu bedenken, dass direktdemokratische Verfahren nur punktuell eingesetzt werden können, vor allem bei Entscheidungen, bei denen die Alternativen klar sind. Sie stellen sicher keine utopische Verheißung einer neuen Demokratie dar, sondern sind, wenn sie ihrem ideologischen Beiwerk entkleidet werden, zeitgemäße Formen der politischen Willensbildung, die dem gewandelten Partizipationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger entsprechen. Sie müssen als zusätzliche Optionen verstanden werden, mit denen die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des Volkes verbessert werden.

Empirische Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem Ausland zeigen aber auch, dass durch direktdemokratische Verfahren finanz- und organisationsstarke Interessenverbände in ihrem Durchsetzungsvermögen gestärkt werden. Direkte Demokratie stärkt aber auch die Opposition und kleinere Parteien, die zusätzliche Profilierungschancen erhalten (vgl. Luthardt/Waschkuhn 1997: 75). Wenn es direktdemokratische Formen gibt, so hat dies auch Auswirkungen auf gewählte Repräsentanten. Sie antizipieren in ihrem Verhalten mögliche Volksinitiativen.

Ausländische Erfahrungen zeigen, dass durch direkte Demokratie die Stabilität des politischen Systems langfristig

[1] **Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Roland Roth:** Diese Einschätzung überzeichnet die Möglichkeiten von Referenda in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Langjährige Erfahrungen liegen einzig für Baden-Württemberg (seit 1956) vor – mit in jeder Hinsicht bescheidenen Resultaten (vgl. Knemeyer 1995: 102ff.). Einzig in Bayern können Bürgerinnen und Bürger heute damit rechnen, zu Lebzeiten an einem oder mehreren kommunalen Bürgerentscheiden teilzunehmen. Selbst wenn die Hürden (wie Quoren, Positiv- und Negativlisten, Genehmigungsvorbehalte der Parlamente etc.) zu einem erfolgreichen Bürgerbegehren weniger hoch wären und der Organisations- und Ressourcenaufwand für Referenda besonders auf Landes- und Bundesebene für schwache Akteure kompensiert würde, bleibt ein Spannungsverhältnis zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Sachvoten. Bürgerentscheide setzen klare und einfache Alternativen voraus und beauftragen die öffentliche Hand mit ihrer Umsetzung. Gemessen an der bürgerschaftlichen Leitidee, in öffentlicher Auseinandersetzung erst nach Alternativen zu suchen, dabei Interessen möglichst breit zu berücksichtigen, benachteiligte Gruppen zu unterstützen, Kompromisse zu bilden und die Bürgerinnen und Bürger in ihre Umsetzung als Koproduzenten einzubeziehen, sind Bürgerbegehren eine schwache, in ihrer aktivierenden Wirkung eher ambivalente Form direkter Demokratie.

gestärkt und die Demokratie lebendiger wird. Nicht zuletzt entfalten diese Verfahren eine pädagogische Wirkung bezüglich demokratischer Verantwortungsübernahme. In den USA ist die direkte Demokratie ein fester Bestandteil der politischen Kultur. Seit über 100 Jahren gibt es in allen Bundesstaaten der USA – mit Ausnahme von Delaware – die Möglichkeit, über Verfassungsänderungen in einem obligatorischen Referendum abzustimmen. In 24 Staaten gibt es die Möglichkeit zu Volksbegehren. Bis heute fanden in den USA 19.000 Volksentscheide statt. Auch in der Schweiz wird auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene seit über 100 Jahren direktdemokratisch abgestimmt. In vielen anderen europäischen Ländern (Dänemark, Italien, Irland, Portugal) gibt es von unten ausgehende direktdemokratische Möglichkeiten der politischen Willensbildung.

Weitere Beteiligungsformen

Auf der kommunalen Ebene hat sich in den letzten Jahrzehnten neben den direktdemokratischen Ansätzen ein breites Spektrum weiterer Beteiligungsformen entwickelt. Diese können entweder in den Gemeindesatzungen verankert sein oder sie sind auf Grund freier Vereinbarung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Kommunalvertretungen informell entstanden. In der kommunalen zivilgesellschaftlichen Praxis wurde eine Vielfalt an Verfahren der Beteiligung entwickelt: Runde Tische, Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, Planungszellen/Bürgergutachten und Mediation. Runde Tische haben sich insbesondere in der Umbruchsituation in der DDR bewährt. Beratung, Planung und Konfliktlösung geschieht hier unter Einbeziehung möglichst aller Interessen. Bei Bürgerforen handelt es sich um eine sich über einen längeren Zeitraum erstreckende Beteiligungsform, in der möglichst viele Interessen und Gesichtspunkte aufgenommen werden sollen. Bei einer Zukunftskonferenz kommen 15 bis höchstens 50 Bürgerinnen und Bürger über zwei Tage hinweg zusammen. Hier sollen gemeinsame wünschbare, mögliche oder auch vorläufig noch unmögliche Zukunftsperspektiven über die Phasen der Kritik, Phantasie und Realisierung entworfen und deren Durchsetzbarkeit überprüft werden. Eine Planungszelle ist eine nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, die über einen begrenzten Zeitraum, gegen Bezahlung und Freistellung von ihren sonstigen Verpflichtungen mit Unterstützung von Prozessbegleitern eine Lösung für ein vorgegebenes Planungsproblem finden. Das Ergebnis wird in einem Bürgergutachten dokumentiert. Die Mediation ist ein Aushandlungsverfahren von konfligierenden Interessen. Heute gibt es bereits professionell arbeitende Mediatoren, die in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt werden.

Neben diesen vielfach informell organisierten Beteiligungsformen gibt es eine Reihe von formellen Beteiligungsverfahren. Im Rahmen von Planfeststellungsverfahren für den Bau von Bundesfernstraßen, Bundesschienenwegen und Bundeswasserstraßen ist jeweils eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in Form einer Anhörung vorgesehen. Das Anhörungsverfahren ist im Wesentlichen einheitlich in § 73 VwVfG geregelt. Hiernach haben die Gemeinden nach vorheriger Bekanntmachung den Plan – abgesehen von Sonderfällen – innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht auszulegen. Jeder, dessen Belange durch das Verfahren berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Nach Ablauf der Einwendungsfrist findet ein Erörterungstermin statt, wobei die Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abgeschlossen werden soll.

Eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist auch bei der Aufstellung der so genannten Bauleitpläne (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) vorgesehen. Nach § 3 BauGB sind die Bürger möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, über sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu informieren, wobei ihnen Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben ist. Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit dem Erläuterungsbericht oder der Begründung nach vorheriger Bekanntmachung einen Monat lang auszulegen, wobei innerhalb dieser Zeit Anregungen vorgebracht werden können. Den Betroffenen ist das Ergebnis der Prüfung ihrer Anregungen mitzuteilen.

Mit diesen Beteiligungsrechten im Rahmen staatlicher Planungen korreliert in aller Regel kein entsprechender gerichtlicher Rechtschutz in der Sache. Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist eine Klage vor dem Verwaltungsgericht nur dann zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch die Planfeststellung oder deren Unterlassung in seinen Rechten (z.B. Eigentumsrecht) verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Dieses Prinzip des subjektiven Rechtsschutzes wird z.B. durch die Regelung eines so genannten Verbandsklagerechts durchbrochen. Im Bereich des Naturschutzes wird den entsprechend anerkannten Vereinen und Verbänden auf Grund der am 1. Februar 2002 vom Bundestag beschlossenen Novellierung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege ein solches Klagerecht eingeräumt.

Auf Bundesebene enthält § 8 SGB VIII ein Beispiel für eine gesetzliche Verpflichtung zur Beteiligung. Hiernach sind Kinder und Jugendliche entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen. Ein weiteres Beispiel für eine Regelung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bietet § 47f der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung: Hiernach soll die Gemeinde bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll die Gemeinde geeignete Verfahren (z. B. projektorientierte, offene und institutionelle Verfahren) entwickeln. Außerdem soll sie die Art und Weise der Beteiligung bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben darlegen.

Im Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ von 1996 ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger kein zusätzliches Angebot, sondern konstitutives Element. Ohne Bürgerbeteiligung wäre das Programm zum Scheitern verurteilt. Um die weitere soziale Polarisierung in „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ zu verhindern, wurde ein Bündel von unterschiedlichen Maßnahmen bereitgestellt. Die Bürgerbeteiligung war in der Städtebauförderung ein wichtiges, aber untergeordnetes Ziel. Mit dem Programm „Soziale Stadt“ wird sie zum zentralen Anliegen, weil ohne die Aktivierung der örtlichen Potenziale, ohne Bürgerbewusstsein und ohne soziale Netze die Quartiersentwicklung nicht gelingen kann. Zentraler Ansatzpunkt ist daher die Einrichtung von Stadtteilbüros, Bürgertreffs, Stadtteilbeiräten etc., durch die eine umfassende Bürgerbeteiligung sichergestellt werden kann. Dabei sollen die Selbsthilfepotenziale gestärkt und die Bildung des sozialen Kapitals vorangetrieben werden.

Die Öffnung der politischen Institutionen gegenüber der Bürgergesellschaft ist auf der kommunalen und Länderebene am weitesten entwickelt. Hier gibt es bereits heute viele direktdemokratische und andere – kodifizierte und informelle – Beteiligungsrechte. Dies kann auch als Anerkennung der Leistungen und der Produktivität der bürgerschaftlich Engagierten aufgefasst werden. Auf der Bundesebene gibt es hier besonderen Nachholbedarf, sich der Bürgergesellschaft gegenüber zu öffnen.

Es gibt aber bereits heute – auch auf der Bundesebene – Ansätze weiterer Partizipationsformen, die nicht verrechtlicht werden sollten. Dies sind netzwerkartige Beziehungen, wie sie vielfach im lokalen Raum entstehen und auf der Bundesebene im Rahmen des Internationalen Jahres der Freiwilligen zu beobachten waren. Hierfür wurde ein „Nationaler Beirat“ ins Leben gerufen, mit dem sich die vielfältigen Akteure der Bürgergesellschaft und des Staates vernetzten. In solchen Netzwerkstrukturen („Nationaler Beirat“, „Bund-Länder-Gespräch“), die über das Internationale Jahr der Freiwilligen hinaus stabilisiert werden sollen (vgl. C2.3.), können sich neue Partizipationsmöglichkeiten entwickeln. Dabei soll es ein Gefüge von solchen Netzwerken auf unterschiedlichen Ebenen geben, so dass interessierte Personen, Initiativen und Gruppen, aber auch Handelskammern, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände in diese Beteiligungsstrukturen eingebunden werden können. Solche Netzwerke arbeiten auf freiwilliger Basis und können nicht von oben erzwungen werden. Sie führen – im positiven Fall – zu Bündnissen, Partnerschaften und Kooperationsstrukturen. Diese netzwerkförmigen Partizipationsformen eröffnen neue „Andockstellen“ an bereits bestehende Strukturen und Institutionen. Die Aufgabe des ermöglichenden Staates ist es, solche Netzwerkbildung auf den unterschiedlichen Ebenen zu fördern und zu stabilisieren. Beteiligung gewinnt damit neben der rechtlichen und informellen auch eine netzwerkförmige Dimension.

Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven

▲ *Direkte Demokratie auf der Bundesebene*

Nachdem auf der kommunalen und Landesebene vielfältige Formen der direkten Demokratie in die Kommunal- und Landesverfassungen aufgenommen worden sind, bleibt allein der Bund ohne diese direktdemokratische Erweiterung des Handlungsspektrums der Bürgerinnen und Bürger (Ausnahme: Art. 29 GG). Die Enquete-Kommission befürwortet die Möglichkeiten der Volksinitiative, des Volksbegehrens und Volksentscheides auf Bundesebene. Die verfahrenstechnische Ausgestaltung (Quoren auf den jeweiligen Stufen, Zulassung, Positiv-Negativ-Katalog, Fristen, Verfahrenskosten, Information) soll durch den Gesetzgeber vor dem Hintergrund kommunaler und internationaler Erfahrungen erfolgen.

▲ *Ausbau der Beteiligungsformen auf der kommunalen Ebene*

In Kommunen, die bürgerschaftliches Engagement besonders fördern, haben sich Runde Tische, Bürgerforen, Planungszellen/Bürgergutachten und Zukunftswerkstätten besonders bewährt. Auch das Programm „Soziale Stadt“ arbeitet mit innovativen Formen der Bürgerbeteiligung. Diese Formen sollen eine größere Verbreitung in den Kommunen finden. Möglich ist dies durch bessere Information der kommunalen Akteure – Bürgermeister, Mandatsträger, Verwaltungen etc. –, aber auch durch Netzwerke, in denen Kommunen ihre Erfahrungen austauschen können. Es gibt mittlerweile zahlreiche praxistaugliche Modelle, die nachahmenswert erscheinen. Neben den Netzwerken, die bereits existieren oder noch geschaffen werden, ist es auch Aufgabe der kommunalen Spitzenverbände, hier koordinierend und anleitend tätig zu werden.

▲ *Erweiterung des Kreises der Beteiligten in Verwaltungsverfahren*

Die Verwaltung sollte für die Beteiligung bürgerschaftlich Engagierter geöffnet werden. Aus diesem Grund wird empfohlen, im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes zu regeln, dass die Behörde auch diejenigen, die sich in einem Bereich bürgerschaftlich engagieren, in dem die Behörde handeln will, am Verwaltungsverfahren beteiligen kann. Nach derzeitiger Rechtslage kann die Behörde nur diejenigen als Beteiligte hinzuziehen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können (§ 13 VwVfG). Außerdem wird empfohlen, dahingehend die Beteiligungsfähigkeit in § 11 VwVfG zu erweitern. Vereinigungen sollen auch dann beteiligungsfähig sein, wenn sie nicht rechtsfähig sind und ihnen kein Recht auf Beteiligung zustehen kann. Von einer solchen Rechtsänderung könnte eine Signalwirkung im Sinne einer stärkeren Beteiligungskultur ausgehen. Eine Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes ist nur sinnvoll, wenn sich der Bund und die Länder auf wortgleiche Änderungen einigen können, da die Einheitlichkeit des

Verwaltungsverfahrensgesetzes in Bund und Ländern auf jeden Fall gewahrt werden sollte.[2]

3. Bürgerschaftliches Engagement: Institutionalisierung auf Bundesebene

Sowohl das Internationale Jahr der Freiwilligen 2001 als auch die Arbeit der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" haben deutlich gemacht, dass bürgerschaftliches Engagement der Verstetigung bedarf. Neben zahlreichen einzelnen Fördermaßnahmen gab das Internationale Jahr der Freiwilligen Anstöße zur Vernetzung unterschiedlicher Träger bürgerschaftlichen Engagements und seiner Förderung. Im Rahmen des „Nationalen Beirats zum Internationalen Jahr der Freiwilligen" etablierte sich ein regelmäßiger Austausch zwischen Politik und Verbänden des Dritten Sektors. Die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" wurde von Engagierten und ihren Organisationen von Anfang an auch als Vermittlerin der Anliegen bürgerschaftlichen Engagements in den politisch-parlamentarischen Raum wahrgenommen und angesprochen.

Beide Institutionen, die Enquete-Kommission und der Nationale Beirat, hatten einen befristeten Auftrag – nach Erledigung ihres Auftrags können sie in der bisherigen Form nicht weiter bestehen. Im Sinne einer nachhaltigen Förderung bürgerschaftlichen Engagements gilt es jedoch, die Funktionen dieser Institutionen zu Unterstützungsstrukturen für bürgerschaftliches Engagement auf nationaler Ebene zu verstetigen. Für die Organisationen des Dritten Sektors steht dabei neben dem Erfahrungs- und Informationsaustausch vor allem eine verbesserte Vertretung ihrer Interessen als Träger bürgerschaftlichen Engagements im Mittelpunkt des Interesses. Für den Staat kommt es darauf an, die auf verschiedenen Ebenen und Fachpolitiken angesiedelten Maßnahmen zu bündeln, einen Ansprechpartner mit hohem Bekanntheitsgrad für Anliegen der Bürgergesellschaft zur Verfügung zu stellen, die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der politischen Diskussion zu halten sowie Kontakte innerhalb wie außerhalb der politischen Administrationen zusammenzuführen.

In anderen europäischen Ländern hat sich eine solche Unterstützungsstruktur in verschiedener Weise herausgebildet (vgl. Riedel 2000). So gibt es in Großbritannien eine Abteilung im Innenministerium (Active Community Unit), die Förderaktivitäten koordiniert und Verbindungen zwischen Unternehmen, gemeinnützigen Organisationen und dem Staat aufbaut. Gleichzeitig haben sich mit dem National Centre for Volunteering (NCV) und dem National Council for Voluntary Organisations (NCVO) landesweite Institutionen etabliert, die die Interessen des Dritten Sektors auch gegenüber dem Staat zur Geltung bringen. Ein Ergebnis leistungsfähiger nationaler Unterstützungsstrukturen ist der „Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England", mit dem sich beide Seiten auf Entwicklungsprinzipien und Maßnahmen der Zusammenarbeit verpflichten. Auch in den Niederlanden gibt es mit dem Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) eine Mitgliederorganisation als Dachverband des Freiwilligensektors auf nationaler Ebene; in Dänemark wurde das Komittee für freiwilliges soziales Engagement als Kontaktinstitution zwischen federführendem Sozialministerium, Gebietskörperschaften und Organisationen des Dritten Sektors eingesetzt. Die Vertreterinnen und Vertreter werden teils als Fachleute benannt, teils von den freiwilligen Assoziationen gewählt.

Die einzelnen Elemente einer solchen Unterstützungsstruktur haben unterschiedliche Funktionen. Überregionale Netzwerke des Dritten Sektors tragen dazu bei, den Organisationen bürgerschaftlichen Engagements mit einer ihrem Gewicht entsprechend lauten Stimme Gehör zu verschaffen. Sie koordinieren und vertreten die Anliegen und Interessen des Dritten Sektors. Bei Fragen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements ist jedoch häufig nicht nur der Dritte Sektor gefragt: Bürgerschaftliches Engagement ist nicht nur bereichs-, sondern auch sektorübergreifend. Entsprechend wichtig sind Vernetzungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bzw. Drittem Sektor – auch sie koordinieren Informationen und Maßnahmen und betonen die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements als Querschnittsaufgabe.

▲ *Netzwerk und Interessenvertretung der Bürgergesellschaft*

Die Selbstorganisation der Bürgergesellschaft trägt dem Bedürfnis nach einer nationalen Interessenvertretung bürgerschaftlichen Engagements ebenso Rechnung wie dem Anliegen einer Vernetzung der Sektoren. Sie kann nicht vom Staat initiiert werden, sondern muss sich aus bestehenden Strukturen der Bürgergesellschaft heraus bilden und sich selbst ihre Form geben. Ein solches bundesweites Netzwerk sollte

– Anwalt und Sprachrohr des bürgerschaftlichen Engagements gegenüber Staat, Gesellschaft, Verbänden und Institutionen sein;

---

[2] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Auch die Möglichkeit der Beteiligung fordert von der Verwaltung, dass sie mit pflichtgemäßem Ermessen über eine solche Beteiligung zu befinden hat. In der Empfehlung wird auf zwei entscheidende Voraussetzungen verzichtet, die der Verwaltung die Eingrenzung des Kreises potenziell Beteiligter erlauben, nämlich dass die Beteiligten zumindest ein rechtliches Interesse geltend machen (§ 13 Abs. 2 VwVfG) oder als Organisation rechtsfähig sein müssen (§ 11 Nr. 2 VwVfG). Diese Voraussetzungen lassen sich nicht durch den unbestimmten Begriff des bürgerschaftlichen Engagements ersetzen. Im Ergebnis wäre die Entscheidung über eine Beteiligung nach Gesetzeslage nur willkürlich zu treffen.
Diese Kritik an einer Änderung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes schließt nicht aus, über verbesserte, allerdings fest umrissene Beteiligungsrechte in Fachgesetzen, z.B. im Naturschutzrecht, zu diskutieren. Ausgehend vom Regelungsumfang der Fachgesetze lässt sich vom Gesetzgeber besser bestimmen, welche fachlich kompetenten Organisationen für eine Beteiligung in Betracht kommen. Die Voraussetzung der Rechtsfähigkeit wird allerdings kaum verzichtbar sein.

- Anstöße zur Förderung und Weiterentwicklung bürgerschaftlichen Engagements geben;
- weitere Forschung zum bürgerschaftlichen Engagement anregen;
- zur Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Drittem Sektor beitragen;
- den nationalen und internationalen Erfahrungsaustausch fördern.

▲ *Verstetigung der Beschäftigung mit bürgerschaftlichem Engagement im Deutschen Bundestag*

Die Vermittlung zwischen bürgerschaftlichem Engagement, Politik und Gesetzgebung, die die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" im Rahmen ihrer Arbeit geleistet hat, wird mit ihrer Auflösung nicht obsolet. Auch weiterhin wird es Aufgabe der Politik auf Bundesebene sein, die Entwicklungen im Bereich bürgerschaftlichen Engagements aufmerksam zu verfolgen, Anliegen aus der Bürgergesellschaft in die Politik zu tragen und gegebenenfalls in gesetzgeberische Initiativen umzusetzen.

Ein Netzwerk im oben angesprochenen Sinne kann diese Aufgabe wegen seiner heterogenen Zusammensetzung und seines umfassenden Aufgabenbereichs nicht erfüllen. Vielmehr ist eine bundespolitische Institution vonnöten, die dem Querschnittscharakter der Förderung bürgerschaftlichen Engagements Rechnung trägt. Innerhalb der Ministerien steht insbesondere das federführende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor der Aufgabe der Bündelung und Institutionalisierung der Engagementförderung. Dazu haben in Vorbereitung und Durchführung des Internationalen Jahrs der Freiwilligen 2001 regelmäßige Ressortbesprechungen auf Einladung des BMFSFJ zum Erfahrungsaustausch und zur Abstimmung von Vorhaben und Planungen innerhalb der Bundesregierung beigetragen.

Die Schaffung von Beauftragten, Kommissionen oder Räten als politischen Institutionen neben oder in den Parlamenten und Ministerien trägt der Tatsache Rechnung, dass eine zunehmende Zahl politischer Aufgaben als Querschnittsaufgaben identifiziert werden, denen durch eine besondere Instanz gleichzeitig Kohärenz und Gewicht gegeben werden soll. Ein möglicher Nachteil solcher Lösungen liegt auf der Hand: Es besteht die Gefahr, dass eine auf niedriger Ebene angesiedelte Querschnittsinstanz, die nur lose an formale politische Entscheidungswege und administrative Ressourcen angeschlossen ist, unfreiwillig eine Alibifunktion ausübt und so die politische Präsenz ihres Themas schwächt, weil sie wenig bewirken kann, während sich andere Akteure von ihrer Zuständigkeit pauschal entlastet sehen.

Der Ort der politischen Zuordnung einer solchen Institution ist daher von entscheidender Bedeutung. Eine Beauftragte oder ein Beauftragter der Bundesregierung könnte vordringlich die Aufgabe haben, die Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission voranzutreiben. Die Wirksamkeit einer solchen Instanz wäre jedoch nicht nur stark von der Person abhängig, die sie innehat, sondern auch an die Regierung und ihre parlamentarische Mehrheit gebunden. Eine parlamentarische Kommission würde der parteiübergreifenden Einschätzung der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements eher entsprechen.

Denkbar wäre auch eine Einrichtung nach dem Vorbild des unabhängigen Deutschen Instituts für Menschenrechte, an dem Bundesministerien, der Bundestag und gesellschaftliche Organisationen beteiligt sind, die sich in diesem Feld engagieren. Dieser Vorteil einer sektorübergreifenden Trägerschaft wäre jedoch mit einer größeren Distanz zum parlamentarischen Geschehen verbunden.

Die oben angesprochenen Nachteile lassen sich auch bei einer parlamentarischen Kommission nicht ausschalten: Möglicherweise bleibt sie mit ihrem Thema im Schatten des parlamentarischen Alltags; die Notwendigkeit einer parteiübergreifenden Verständigung erhöht den Aufwand. Im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik hat sich seit der Einsetzung der Kinderkommission im Jahr 1988 jedoch erwiesen, dass eine kontinuierliche parlamentarische Begleitung und Berichterstattung nicht nur Anhaltspunkte für die Wirkung von Politik liefern, sondern auch eine wirksame politisch-parlamentarische Interessenvertretung leisten kann. Die Zuordnung zum Deutschen Bundestag garantiert eine Aufmerksamkeit über die jeweiligen Fachpolitiken der unterschiedlichen Ministerien hinweg und sorgt gleichzeitig für eine Begleitung von Gesetzesvorhaben, die Belange des bürgerschaftlichen Engagements betreffen.

Eine Kommission zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Deutschen Bundestag könnte daher in ihrem geschäftsordnungsmäßigen Status an die Kinderkommission angelehnt werden:

- Die Kommission besteht aus je einem ordentlichen Mitglied jeder Fraktion sowie einer entsprechenden Zahl von stellvertretenden Mitgliedern.
- Die Kommission arbeitet nach dem Konsensprinzip: Beschlüsse, Empfehlungen und öffentliche Äußerungen bedürfen der Einstimmigkeit.
- Der Vorsitz und die damit verbundene Funktion des Sprechers oder der Sprecherin wechselt zwischen den Kommissionsmitgliedern turnusmäßig in der Reihenfolge der Fraktionsgröße.

Die Kommission sollte folgende Aufgaben haben:

- Auf der Grundlage von öffentlichen Anhörungen, Expertengesprächen, Tagungen und anderen Formen des Dialogs mit Akteuren bürgerschaftlichen Engagements entwickelt sie Empfehlungen zu dessen Förderung.
- Diese Empfehlungen werden an den zuständigen Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend weitergeleitet. Darüber hinaus beteiligt sich die Kommission mit Beiträgen und Empfehlungen an öffentlichen Diskussionen zu Angelegenheiten bürgerschaftlichen Engagements.

– Das breite Spektrum des bürgerschaftlichen Engagements wird berücksichtigt. Dazu gehören sowohl die unterschiedlichen Arbeitsfelder – Sport, Kultur, Politik, Jugendarbeit, Soziales, Freiwillige Feuerwehr, Umwelt- und Naturschutz, Selbsthilfebewegung und andere – als auch die unterschiedlichen Formen des Engagements einschließlich des Spendens von Geld.

– Gesetzentwürfe, die Fragen bürgerschaftlichen Engagements betreffen, werden von der Kommission auf ihre Wirkungen für eine nachhaltige Engagementförderung geprüft.

– Die Kommission gibt dem Bundestag in jeder Legislaturperiode neben einem Tätigkeitsbericht auch einen Überblick über aktuelle Tendenzen und Problemlagen in der Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements.[3]

4. Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch den Bund

Dass die verschiedenen föderalen Ebenen bei der Engagementförderung an vielen Stellen verschränkt sind und dass eine Förderstrategie des Bundes im Alleingang wenig Sinn macht, ist schon mehrfach deutlich geworden. Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements findet im Rahmen eines Mehrebenensystems statt, dessen Ebenen koordiniert sein wollen, soll die Förderung Wirksamkeit und Nachhaltigkeit entfalten. Engagementförderung als Querschnittsaufgabe erfordert daher eine angemessene Gestaltung der föderalen Aufgabenteilung, an der der Bund maßgeblich beteiligt ist. In Teil B werden die Bedeutung von gesellschaftlichen Organisationen, von Ländern und Kommunen sowie von einzelnen Bereichen bürgerschaftlichen Engagements und entsprechende Entwicklungsperspektiven dargestellt. Einige dieser Entwicklungsperspektiven sind auch für den Bund relevant; in Teil C geht es jedoch vor allem darum, die spezifischen Möglichkeiten der Bundespolitik für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements auszuloten.

Gesetzgebung

Zur Idee der Bürgergesellschaft gehört auch ein verändertes Rechtsverständnis: Nicht die lückenlose Absicherung und Verrechtlichung bürgerschaftlichen Engagements ist das Ziel der Gesetzgebung in diesem Bereich, sondern die Stärkung von Kräften der Selbstregulierung, die unbürokratische Eröffnung von Freiräumen und die Ermöglichung von Vielfalt (vgl. C2.1.). Diese Einsicht ist kein Plädoyer für einen rechtsfreien Raum bürgerschaftlichen Engagements – im Gegenteil: Viele berechtigte Anliegen aus der Bürgergesellschaft machen auf unzureichende gesetzliche Regelungen aufmerksam. Gleichzeitig gilt es aber, jeden rechtlichen Vorschlag auch kritisch auf die Gefahr der Standardisierung und Überregulierung hin zu überprüfen. Die Forderung nach Engagementverträglichkeit gesetzlicher Regelungen hat daher zwei Stufen: Gesetze dürfen Engagement nicht behindern – dies ist ein indirekter Weg der Förderung durch die Ermöglichung von Selbstorganisation. Gleichzeitig kann bürgerschaftliches Engagement durch den Schutz, den Nachteilsausgleich und die Ermöglichungsfunktion des Rechts direkt gefördert werden. In folgenden Rechtsbereichen schlägt die Enquete-Kommission u. a. unmittelbare Verbesserungen der Gesetzeslage vor:

– steuerliches Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht (vgl. C3.1.),

– Zuwendungsrecht (vgl. C3.2.),

– Versicherungsschutz (vgl. C4.2.).

Gesetzliche Regelungen allein sind mitunter nicht hinreichend; sie müssen auch umgesetzt werden. So bleibt die Selbsthilfeförderung durch die gesetzlichen Krankenkassen bislang deutlich unter der in § 20 Abs. 4 SGB V und § 29 SGB IX festgeschriebenen Höhe (vgl. B3.2.1.). Der Bund ist in Fällen wie diesem aufgefordert, seinen Einfluss geltend zu machen, um der praktischen Verwirklichung engagementfördernder gesetzlicher Regelungen Nachdruck zu verleihen.

Auf dem Gebiet der Freiwilligendienste kommen die Notwendigkeit einer rechtlichen Regelung und die Möglichkeit einer Stärkung der Bürgergesellschaft zusammen. Freiwilligendienste ermöglichen das Lernen bürgerschaftlichen Engagements: Sie bringen Menschen mit Handlungsfeldern des Engagements in Berührung, vermitteln Kompetenzen und können im besten Fall als „Sozialisationsinstanz“ für bürgerschaftliches Engagement wirken (vgl. Jakob 2002b: 22). Auf Grund der interkulturellen Lernerfahrungen, die sie ermöglichen, gewinnen Freiwilligendienste im Ausland noch eine zusätzliche Dimension.

Eine Kultur von Freiwilligendiensten in diesem bürgergesellschaftlichen Sinne eröffnet eine Perspektive über die derzeitigen rechtlichen Regelungen hinaus, eine Zukunftsperspektive, die im Zusammenhang der Diskussionen um die Reform des Zivildienstes noch an Bedeutung gewinnen wird. Eckpunkte einer weitergehenden Aufwertung der Freiwilligendienste durch Weiterentwicklung ihrer gesetzlichen Rahmenbedingungen wären ein Freiwilligengesetz, das den Status von Freiwilligen auch über die Grenzen von Staaten und Staatsangehörigkeiten hinweg bestimmen müsste, eine Öffnung der Freiwilligendienste

[3] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Die beste Chance für eine sorgfältige, überparteiliche Nachbereitung und Fortführung des Themas „Bürgerschaftliches Engagement“ bietet eine beim Bundespräsidenten angesiedelte unabhängige, überparteiliche Kommission von Experten, die einen fest umrissenen Auftrag bearbeiten. Auf diese Weise könnte eine relativ kleine Gruppe ohne formellen Koordinierungsbedarf relevante Themen für den Gesetzgebungsprozess vorbereiten und den Fokus einer bundesweiten Vernetzung von auf diesem Gebiet tätigen Verbänden und Initiativen bilden. Die Kommission sollte auf eine Legislaturperiode begrenzt tagen, über eine Fortführung sollte jeweils von neuem entschieden werden. Es obliegt Parlament und Regierung, Empfehlungen der Kommission aufzugreifen und umzusetzen. Zu den zentralen Aufgaben dieser Kommission beim Bundespräsidenten sollte die Vorbereitung einer grundlegenden Reform des Gemeinnützigkeitsrechts gehören.

für andere Handlungsfelder und Träger sowie Finanzierungsmodelle, die auch kleine Träger in den Stand versetzen, Freiwilligendienste anzubieten.

Vernetzung und Verstetigung

Der Bund ist bei der Förderung bürgerschaftlichen Engagements nicht nur als Gesetzgeber gefragt. In einem Bereich, der von bürgergesellschaftlicher Selbstorganisation und einer Vielzahl unabhängig voneinander handelnder gesellschaftlicher Akteure geprägt ist, stellen Information und Vernetzung besonders hilfreiche Instrumente der Politik dar.

Zum einen gilt es, nach dem Internationalen Jahr der Freiwilligen institutionelle Strukturen auf Bundesebene zu schaffen, um das Thema bürgerschaftliches Engagement als bundespolitisches Thema zu stabilisieren und zu verstetigen. Zu einem bundesweiten Netzwerk für Bürgerschaftliches Engagement gehören mehrere Komponenten: Im Spannungsfeld zwischen ressortbezogener und ressortübergreifender Förderpolitik muss der Gedanke des bürgerschaftlichen Engagements sowohl in den einzelnen Ministerien verankert und vorangetrieben werden (im federführenden Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, aber auch zum Beispiel in der Wohnungs- oder der Gesundheitspolitik). Daneben sollte ein zentrales, mit ausreichenden Kompetenzen und Ressourcen ausgestattetes Gremium auf Bundesebene, zum Beispiel eine Kommission für Bürgerschaftliches Engagement im Deutschen Bundestag, die fortdauernde Aufmerksamkeit der Bundespolitik für bürgerschaftliches Engagement und seine politische Förderung garantieren (vgl. C2.3.). Dazu gehört auch eine Berichterstattung in jeder Legislaturperiode, die neue Trends und Forschungsergebnisse aufgreift.

Eine Verstetigung der Engagementförderung allein auf der Ebene der Bundespolitik reicht jedoch nicht aus. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen, wie wichtig es ist, dass auch die Organisationen bürgerschaftlichen Engagements über ein bundesweites Netzwerk unter Beteiligung aller drei Sektoren verfügen. Auch wenn der Bund darauf verzichten sollte, selbst solche Netzwerke aufzubauen – dies ist eine Sache der Bürgergesellschaft –, so sollte er entsprechende Initiativen doch unterstützen und sich als Partner beteiligen.

Dies gilt nicht nur für ein bundesweites Netzwerk für bürgerschaftliches Engagement allgemein, sondern auch für einzelne Bereiche. Deren Gewicht hängt nicht zuletzt von der Präsenz und Durchsetzungskraft ihrer Interessenvertretung ab: Einige Bereiche haben eine lange, erfolg- und einflussreiche Verbandstradition und daher gute Möglichkeiten, ihre Anliegen in Politik und Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen. Andere – etwa das bürgerschaftliche Engagement in Arbeitsloseninitiativen – sind auf nationaler Ebene nicht oder nur schwach repräsentiert. Selbstverständlich kann die Herausbildung eines repräsentativen Verbandes nicht autoritativ durch den Bund erfolgen, aber die Unterstützung des Bundes kann ohnehin stattfindende Organisationsprozesse fördern und beschleunigen – ein Beitrag nicht nur zur Vernetzung, sondern auch zur Gleichberechtigung im vielfältigen Spektrum bürgerschaftlichen Engagements.

In England hat sich die Zusammenarbeit zwischen Staat und Drittem Sektor in einem „Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England“ niedergeschlagen, in dem sich beide Seiten auf Grundlagen ihrer Zusammenarbeit verpflichten. Dem nationalen „Compact“ entsprechen ähnliche Vereinbarungen auf lokaler Ebene. Sicherlich ist diese Form der vertraglichen – rechtlich allerdings nicht bindenden – Übereinkunft nicht ohne weiteres auf die deutsche Situation zu übertragen; die Rolle der Wohlfahrtsverbände im Dritten Sektor und die Bedeutung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements machen einen (und nicht den einzigen) Unterschied zwischen Deutschland und Großbritannien aus. Dennoch sollte die englische Entwicklung sorgfältig verfolgt und diskutiert werden; schließlich signalisiert der „Compact“ eine Wertschätzung und Öffentlichkeitswirksamkeit der Querschnittsaufgabe Engagementförderung, die auch für Deutschland wünschenswert wäre. Die Entstehungsgeschichte des „Compact“ zeigt gleichzeitig, dass dauerhafte Institutionen und Netzwerke des Staates wie des Dritten Sektors eine Voraussetzung für solche Vereinbarungen sind.

Öffentlichkeit

Bürgerschaftliches Engagement findet nicht nur in der Öffentlichkeit statt, es bedarf auch zu seiner Förderung und Weiterentwicklung der öffentlichen Diskussion. Tagungen und Wettbewerbe, Foren und Veranstaltungen unterstreichen die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements und leisten noch mehr: Der Austausch von Ideen, die Artikulation von Forderungen und die Auszeichnung von Beispielen guter Praxis tragen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Engagements bei.

Der Bund kann durch eigene Veranstaltungen zu dieser bürgergesellschaftlichen Öffentlichkeit und damit zu einer Anerkennungskultur für bürgerschaftliches Engagement beitragen. Dabei legt er die Bekanntheit und das Ansehen der eigenen Institutionen in die Waagschale: Eine Veranstaltung, die vom Bundestag unterstützt wird, findet größere Aufmerksamkeit – nicht zuletzt bei den Medien. Dieses Gewicht kann der Bund auch nutzen, um gezielt Impulse zu setzen: Manche öffentlichen Diskussionen entwickeln sich erst allmählich – so steht die Debatte um unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in Deutschland noch am Anfang, und die politische Aufmerksamkeit für diesen Bereich des Engagements trägt nicht wenig zu seiner wachsenden Resonanz bei. Andere wichtige Felder des Engagements stehen im Schatten der öffentlichen Aufmerksamkeit – so wird zwar über die Integration von Migrantinnen und Migranten in vielerlei Hinsicht lebhaft diskutiert, aber kaum unter dem Aspekt des Beitrags, den bürgerschaftliches Engagement dabei leistet und in Zukunft leisten kann. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat eine Recherche in Auftrag gegeben, in der wissenschaftliche Untersuchungen und bundesweit relevante Modellprojekte zum freiwilligen Engagement von Migrantinnen

und Migranten zusammengestellt werden. Deren Ergebnisse sollen bei einer Fachtagung im Juni 2002 auf zukünftigen Forschungs- und Handlungsbedarf hin diskutiert werden. Zur bundespolitischen Querschnittsaufgabe der Engagementförderung gehört es auch, Schnittstellen mit anderen Politikfeldern zu identifizieren und bürgerschaftliches Engagement dort stark zu machen – ob beim Thema Zuwanderung oder, ebenfalls in der Diskussion, beim Thema Bildung.

Auch im Internet könnten Bekanntheitsgrad und Reputation bundespolitischer Institutionen für bürgerschaftliches Engagement nutzbar gemacht werden. Einige Bundesländer und Kommunen verfügen bereits über Internetseiten, die auf Landesebene über Engagementmöglichkeiten und Ansprechpartner informieren. Auch auf Bundesebene gibt es mehrere Initiativen in dieser Richtung: die von der Stiftung Mitarbeit in Kooperation mit der Stabsstelle „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ des Bundesministeriums des Innern geführte Webseite www.buergergesellschaft.de, die Webseite zum Internationalen Jahr der Freiwilligen bzw. zum bürgerschaftlichen Engagement, für die mit www.freiwillig.de eine Domain mit einschlägigem Namen zur Verfügung steht, und das umfangreiche Informationsangebot auf den Seiten des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Diese Internetseiten weiter zu einer Portalfunktion auszubauen und über das Internationale Jahr der Freiwilligen hinaus abgestimmt und integrativ anzubieten, ist eine wichtige Aufgabe.

Forschung

Nicht wenige Überlegungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements stoßen über kurz oder lang auf Fragen, die auf dem gegenwärtigen Wissensstand nicht abschließend beurteilt werden können: Wie entwickelt sich bürgerschaftliches Engagement über längere Zeiträume hinweg? Wie sehen die organisatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements aus? Wie steht es um das Verhältnis von bürgerschaftlich Engagierten und hauptamtlich Beschäftigten in den Einrichtungen und Organisationen? Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat mit der Unterstützung des Freiwilligensurveys von 1999 einen Beitrag zu einer Datengrundlage geleistet, die folgenden Forschungen als Ausgangspunkt dienen kann. Auch in Zukunft sollte der Bund die Forschung zum bürgerschaftlichen Engagement unterstützen: Nötig sind insbesondere Längsschnittuntersuchungen, Erhebungen zu den institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Engagements, qualitative Studien, die geeignet sind, Motive und Handlungen im Zusammenhang der jeweiligen Rahmenbedingungen zu erfassen, und Studien, die sich mit bislang wenig erforschten Bereichen bürgerschaftlichen Engagements befassen (vgl. A3.2.).

Die von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten haben eine Fülle von wichtigen Ergebnissen erbracht, zugleich aber offenbart, wie groß der Rückstand an Forschung und akademischer Lehre ist. Wichtige Aspekte bürgerschaftlichen Engagements sind nur ansatzweise erforscht, z. B.:

- längerfristige Entwicklungen der verschiedenen Formen und Bereiche bürgerschaftlichen Engagements, Veränderungen in den Motiven für bürgerschaftliches Engagement,
- Management von Organisationen des Dritten Sektors,
- konzeptionelle Grenzziehungen und Brücken zwischen Drittem Sektor, Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft und Sozialökonomie,
- Theorie der Gemeinwohlproduktion,
- Stellenwert und Selbstverständnis von Philanthropie.

Während in den USA an rund 30 Universitäten, darunter z. B. Harvard, Yale, Johns Hopkins, Duke, NYU, Indiana, UCLA usw. gut ausgebaute Forschungs- und Lehrzentren mit unterschiedlichen Schwerpunkten zu bürgerschaftlichem Engagement arbeiten und etwa zehn unabhängige Einrichtungen wie Brookings, Independent Sector, The Foundation Center usw. ganz oder teilweise diesen Teil der Gesellschaft bearbeiten und als Think Tanks ihre Ergebnisse auch in die politische Arena kommunizieren, ist die Forschungslandschaft in Deutschland, übrigens auch im Verhältnis zu anderen europäischen Staaten, noch eher dürftig besetzt. Kein einziges voll ausgebautes Hochschulinstitut hat den Dritten Sektor als Schwerpunkt, von einem interdisziplinären Forschungszentrum ganz zu schweigen. Unabhängige Institute sind vereinzelt, klein und unterfinanziert. Die großen Forschungsförderungseinrichtungen wie die DFG, die Volkswagenstiftung oder der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft haben bisher keine Forschungsschwerpunkte in diesem Bereich aufgelegt. Forschungsergebnisse entstehen aus dem Engagement einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler oder als Nebeneffekte in anderen Zusammenhängen.

Ein kontinuierlicher kritischer wissenschaftlicher Diskurs, der wesentlich zur Theoriebildung, zur Erarbeitung von Grundlagen und Handlungsrahmen und damit auch zur Qualitätssicherung beitragen könnte, kann auf dieser Basis nicht geführt werden. Ebenso wenig werden Führungskräfte adäquat aus- und weitergebildet. Einrichtungen der Forschung, Lehre und Ausbildung wären geeignete Orte für die Qualifizierung von Engagierten und (zukünftigen) Hauptamtlichen im Dritten Sektor.

Es erstaunt unter diesen Umständen auch nicht, dass bürgerschaftliches Engagement in der Öffentlichkeit nach wie vor im Bereich der Freizeitbeschäftigung, des persönlichen Altruismus oder allenfalls der Hilfestellung für staatliches Handeln gesehen und die spezifische, demokratiebildende und gesellschaftsbestimmende Aufgabe des Engagements weithin verkannt wird. Für manche als notwendig erachtete Reform, z. B. die des Steuerrechts der gemeinwohlorientierten Körperschaften („Gemeinnützigkeitsrecht“), fehlt darüber hinaus bisher jede theoretische Grundlage.

Parallel zur Entwicklung des Rechts des bürgerschaftlichen Engagements ist daher der wissenschaftlichen Durchdringung hohe Aufmerksamkeit zu widmen. Für

eine spezifische Forschung und Lehre sind leistungsfähige Strukturen zu schaffen. Dem Bund, den Ländern und nichtstaatlichen Fördereinrichtungen kommt die Aufgabe zu, die Mittel bereitzustellen, die der wachsenden Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für den Zusammenhalt und die Entwicklung der Gesellschaft entsprechen.

Finanzierung

Nicht nur als Gesetz- und Impulsgeber, sondern auch als Geldgeber hat der Bund eine wichtige Funktion für bürgerschaftliches Engagement und seine Organisationen. Allein der Kinder- und Jugendplan des Bundes stellt jährlich etwa 115 Millionen Euro für Projekte in der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung. Davon profitieren Einrichtungen der politischen Jugendbildung ebenso wie Jugendverbände. Für die Altenarbeit steht mit dem Bundesaltenplan ein ähnliches Instrument zur Verfügung. Ein weiteres Beispiel: Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ unterstützt die nachhaltige Entwicklung in Stadt- und Ortsteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen – 2001 wurde das Programm auf ca. 75 Millionen Euro aufgestockt.

Diese Beispiele lassen sich allerdings nicht ohne weiteres der Förderung bürgerschaftlichen Engagements zurechnen: Es finden sich zwar in den Richtlinien der Programme explizite Hinweise auf bürgerschaftliches Engagement als Förderkriterium und/oder Ziel der initiierten Maßnahmen; unterstützt werden jedoch auch Projekte, die mit bürgerschaftlichem Engagement nichts zu tun haben. Dies zeigt erneut den Querschnittscharakter der Engagementförderung: Bürgerschaftliches Engagement ist nicht der Generalschlüssel zur Aufgabenlösung in der Stadtentwicklung oder der Kinder- und Jugendhilfe, aber ein wichtiger Beitrag in beiden Feldern. Mit der Einbettung der Förderung bürgerschaftlichen Engagements in die thematischen Programme der einzelnen Fachministerien ist jedoch auch ein Problem verbunden: Es lässt sich kaum feststellen, wie hoch das Fördervolumen für bürgerschaftliches Engagement auf Bundesebene ist, wie sich das Fördervolumen entwickelt und nach welchen Kriterien welche Träger gefördert werden. Eine systematische Sichtung der einzelnen Programme und Haushaltstitel würde größere Transparenz schaffen und wäre darüber hinaus geeignet, Anhaltspunkte für zukünftigen Förderbedarf zu geben. Eine genauere Untersuchung unter den Gesichtspunkten der Entbürokratisierung und des Autonomieschutzes verdient auch die Praxis der Förderung: Werden die Richtlinien und ihre praktische Auslegung den Interessen und der Handlungslogik der Zuwendungsempfänger gerecht (vgl. C3.2.)? Aus Sicht der Enquete-Kommission ist für die breite Trägerlandschaft eine regelmäßige, verlässliche Global- bzw. Grundförderung ebenso notwendig wie die Unterstützung neuer innovativer Ideen über eine Projekt- und Modellfinanzierung. Auf kommunaler Ebene wird häufig kritisiert, dass der Bund (wie auch die Länder) für seine Projektförderung zu starre Vorgaben definiert, die die Empfänger in der Durchführung der Projekte stark einengen, z.B. die Beschäftigung von bestimmten Fachkräften vorschreiben, die den ehrenamtlichen Akteuren zur Seite stehen. Wünschenswert wäre hier eine stärkere Autonomie der Kommunen, Rahmenbedingungen für Projekte bürgerschaftlichen Engagements durch Globalmittel nach eigenen Vorstellungen zu setzen. Auf Bundesebene fällt der Blick dabei auch auf das Bundesverwaltungsamt, in dessen Zuständigkeitsbereich die Durchführung von Zuwendungsverfahren zunehmend verlagert wird.

Bei Anschub-, Modell- und Innovationsvorhaben tritt der Bund nicht nur als Geldgeber auf, sondern setzt Akzente, unterstützt Innovationen und gestaltet zukünftige Entwicklungen mit. Hier müssten Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement, wo immer möglich, als Förderkriterium in die Konzeption von Förderprogrammen einbezogen werden. Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ gibt dafür ein Beispiel: Die Stärkung örtlicher Potenziale, die bürgerschaftliche Selbstorganisation und Mitwirkung in Initiativen und Vereinen wird zum zentralen Anliegen der Stadtteilentwicklung erklärt. Sicherlich wäre es nicht sinnvoll, die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in einem einzigen Ministerium anzusiedeln – Querschnittsaspekte wären auf diese Weise nicht zu berücksichtigen. Notwendig ist vielmehr ein „virtueller Haushalt“ für bürgerschaftliches Engagement, dessen Mittel nicht an einer einzigen Stelle zentral verwaltet werden, sondern in transparenter und reflektierter Form überall dort eingesetzt werden, wo die Bürgergesellschaft durch öffentliche Zuschüsse gestärkt werden kann – in welchem Politikfeld und Zusammenhang auch immer. Finanziell könnte man diese Aufwertung unterstreichen, indem ein bestimmter Prozentsatz jedes Förderprogramms explizit für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements im entsprechenden Bereich reserviert würde.

Das Programm „Soziale Stadt“ zeigt einmal mehr, wie wichtig das Zusammenspiel der föderalen Ebenen ist: Das Bund-Länder-Programm ist bei der Umsetzung auf das Mitwirken der Kommunen angewiesen; der Ort der Projekte, der Einbindung gesellschaftlicher Akteure und der Entfaltung von Selbstorganisation und bürgerschaftlichem Engagement ist das Stadtviertel oder der Ortsteil. Damit die Bundesmittel dort ankommen, wo sie sinnvoll eingesetzt werden können, ist eine Koordination der verschiedenen Ebenen nötig, wobei maßgebliche Entscheidungen nur vor Ort fallen können. Auch auf der Seite der Projektteilnehmer können Kooperation und Vernetzung durch förderpolitische Rahmenbedingungen gestärkt werden, etwa indem Partnerschaften gezielt honoriert werden. Bildet sich im Rahmen einer Projektpartnerschaft soziales Kapital, so kann dies auch dann erhalten bleiben und weiterwirken, wenn das Projekt und die damit zusammenhängende Finanzierung ausgelaufen ist.

Für die frühzeitige Koordination von Modellprogrammen mit Partnern auf anderen föderalen Ebenen spricht auch eine Schwierigkeit, die mit derartigen Programmen nicht selten verbunden ist: Die Befristung von Modellprogrammen hat den Vorteil, dass der Bund als Zuwendungsgeber flexibel auf Entwicklungen reagieren und Innovationen vorantreiben kann; sie ist jedoch ein Nachteil, wenn die geförderten Institutionen nach Ablauf des

Modellprogramms nicht auf eigenen Füßen stehen. Nachhaltige Förderung bedeutet in diesem Zusammenhang zum einen, bewährte Programme auf Dauer anzulegen, vor allem aber, schon frühzeitig gemeinsam nach Modellen der Weiterfinanzierung zu suchen, wobei nicht allein staatliche Institutionen als Partner in Frage kommen. Finanzierungsfonds, die von den unterschiedlichen föderalen Ebenen ebenso ausgestattet werden können wie von privaten Geldgebern, wären ein Beitrag zu einer breiteren Kapitalbasis des Dritten Sektors – vorausgesetzt, es gelingt, die Akquisition und Verteilung der Mittel transparent und unbürokratisch zu gestalten.

Lokale Infrastruktureinrichtungen der Förderung, Aufwertung, Beratung und Vermittlung von Akteuren bürgerschaftlichen Engagements liefern ein Beispiel für Erfolge wie Schwierigkeiten einer Förderung auf der Basis von Modellprojekten. In mehreren Bundesländern wurde die Entwicklung einer flächendeckenden Infrastruktur aus Modellprogrammen gefördert. Der Bund hat sich durch ein Programm für Selbsthilfekontaktstellen an der Förderung dieses Prozesses beteiligt. Die befristete und häufig zwischen den einzelnen Fördergebern nicht koordinierte Politik lässt jedoch viele Einrichtungen nach Ablauf der Modellfrist um ihre Existenz bangen, was den Erfolg des Gesamtprojekts nachträglich in Frage stellt. Insofern wäre zu überlegen, ob und auf welche Weise auch der Bund durch Bereitstellung eigener Mittel zur Finanzierung dieser im Wesentlichen lokal angesiedelten Infrastruktureinrichtungen beitragen könnte und sollte. Modelle der Mischfinanzierung sollten alle Ebenen des föderalen Staatsaufbaus – und private Geldgeber – einbeziehen. Flankiert würde diese Unterstützung durch die vorgeschlagene baldige Änderung des Gemeinnützigkeitsrechts in Bezug auf Freiwilligenagenturen (vgl. C3.1.).[4]

Verwaltung

Die Aufmerksamkeit für die institutionelle Seite bürgerschaftlichen Engagements lenkt den Blick auch auf Bundesinstitutionen - und damit wird Engagementförderung gewissermaßen selbstreflexiv. Es geht auf Bundesebene nicht nur darum, Gesetze für Engagierte zu machen oder finanzielle Mittel für Engagierte bereitzustellen, sondern auch um die Überprüfung und Öffnung der eigenen Strukturen für bürgerschaftliches Engagement. Bei der Schaffung institutioneller Passungen ist der Bund in zweierlei Weise angesprochen: als Verwaltung und als Arbeitgeber.

Die Verwaltungsreformbewegung hat bislang vor allem die Kommunen erfasst (vgl. B1.II.2.1.). Der Übergang von der binnenorientierten Rationalisierung des Neuen Steuerungsmodells zum Leitbild der Bürgerorientierung, das sich besonders an den Schnittstellen von Verwaltung und Bürgergesellschaft bewährt, muss für Verwaltungen auf Bundesebene erst noch konkretisiert werden. Ein Ansatzpunkt ist das Programm „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ der Bundesregierung; dort gibt es bereits Vorhaben zur Erhöhung der Transparenz, zur Vereinfachung von Rechtsvorschriften, zu Public Private Partnerships zwischen Staat und Privaten sowie zu Verfahren der Selbstregulierung. Dennoch ist das Programm bislang eher an der Binnenperspektive orientiert (vgl. Reichard/Schuppan 2000); die Zielsetzung der Öffnung von Institutionen für bürgerschaftliches Engagement könnte noch stärker in den Mittelpunkt gestellt werden. Ein kleines Beispiel: Ob die formalisierte Anhörung durchsetzungsstarker Verbände das optimale Instrument der Beteiligung der Bürgergesellschaft an politischen Beratungs- und Entscheidungsprozessen ist, lässt sich – auch nach den Erfahrungen der Enquete-Kommission – bezweifeln. Hier könnte auch auf Bundesebene durchaus mit anderen, vielfältigeren und vielseitigeren Methoden der Beteiligung experimentiert werden.

Sind es auf dem Gebiet der Verwaltungsreform die Kommunen, von deren guter Praxis der Bund das eine oder andere übernehmen kann, können im Bereich des „Corporate Citizenship“ auch private Unternehmen Vorbilder für den öffentlichen Dienst sein. Die Vorteile bürgerschaftlichen Engagements für die Unternehmen (vgl. B2.6.) gelten auch für den Bund als Arbeitgeber: Der Einblick in die Handlungslogik bürgerschaftlichen Engagements bereichert die beruflichen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten und kann über eine Veränderung des Selbstverständnisses hinaus zu einer zivilgesellschaftlichen Reform öffentlicher Institutionen beitragen. Insofern wäre die Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Beitrag zur erfolgreichen Personalentwicklung im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus haben öffentliche Betriebe wie private Unternehmen eine Verantwortung im und gegenüber dem Gemeinwesen: Bei dem Versuch der Politik, Unternehmen den Gedanken von „Corporate Citizenship“ und die darin enthaltene Verbindung von eigenem Nutzen und bürgerschaftlicher Verpflichtung nahe zu bringen, wären Erfahrungen und Projekte im öffentlichen Dienst sicherlich nicht die schlechtesten Argumente.

Als Arbeitgeber ist der Bund schließlich mitverantwortlich für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf Bundesebene – und damit auch für die Rahmenbedingungen der Vereinbarkeit von Familie, bürgerschaftlichem Engagement und einer Berufstätigkeit in diesem Bereich. Die Gewährung von Freistellungsrechten spielt dabei eine große Rolle; mindestens ebenso förderlich sind flexible Arbeitszeitregelungen, soweit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbst über die

[4] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP):** Die vorgeschlagene Beteiligung des Bundes an Mischfinanzierungen, seien sie nun als finanzieller Anteil an Anschub-, Modell- oder Innovationsvorhaben bezeichnet, hat sich in der Praxis nicht bewährt. Wie mehrfach im Bericht zugestanden wird, kann eine solche Finanzierung selten einfach auslaufen. Meist bleiben die Modellprojekte auf der Strecke oder die Kommunen auf den Folgekosten sitzen. Die Verantwortlichkeit wird zwischen den staatlichen Ebenen verwischt.
Ziel des Bundes muss sein, sich im Einklang mit der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes auf die Schaffung engagementfreundlicher Rahmenbedingungen in den einschlägigen Gesetzen zu konzentrieren. Die finanzielle Förderung lokaler Infrastruktureinrichtungen durch den Bund kann z. B. kaum sachgerecht sein. Finanzierungsfragen sollten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips vor Ort, also im Wesentlichen auf kommunaler, maximal auf Länderebene thematisiert werden.

konkrete Nutzung flexibler Zeiten bestimmen können (vgl. B2.4.3.). Behörden und Einrichtungen des Bundes sind – wie private Unternehmen auch – aufgefordert, durch solche Regelungen den Beschäftigten im öffentlichen Dienst ein Engagement neben ihrer Erwerbstätigkeit zu erleichtern.

Der Bund im politischen Mehrebenensystem

Die Abstimmung der Engagementförderung zwischen den föderalen Ebenen ist nicht nur eine Frage des guten Willens, der Koordination und Kommunikation. Es geht dabei auch um Handlungsspielräume und um Ressourcen: Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements findet gerade in den Kommunen häufig ihre Grenze in geringen finanziellen und politischen Möglichkeiten. Zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit (und damit zur Stärkung des Subsidiaritätsprinzips) ist es notwendig, vor allem den Kommunen größere Gestaltungsräume zu eröffnen und sicherzustellen, dass die Übertragung von Aufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips auch mit der Bereitstellung entsprechender Finanzmittel einhergeht.

Dabei ist die Dezentralisierung von Entscheidungen gerade im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements auch sachlich geboten; denn bürgergesellschaftliche Selbstorganisation fällt in kleinen Einheiten leichter und nimmt in der Regel in lokalen Verhältnissen ihren Ausgang. Die dezentrale Zuweisung von Entscheidungskompetenzen führt häufig nicht nur zu situationsadäquateren Lösungen, sondern auch zur Stärkung bürgerschaftlicher Verantwortung vor Ort. Aufgabe der Bundespolitik wäre es demnach, sich in anstehenden Diskussionen zur Reform des Föderalismus dort, wo es möglich ist, für eine Dezentralisierung von Kompetenzen einzusetzen – dieser scheinbare Verstoß gegen die eigenen Machtinteressen zeigt sich, dem Leitbild eines ermöglichenden Staates folgend, im Übrigen auch als weitsichtige Maßnahme einer zeitgemäßen staatlichen Aufgabendefinition und – erledigung.

Bund, Länder und Kommunen werden im politischen Mehrebenensystem ergänzt durch europäische und internationale Gremien und Regelungen. Die internationale Dimension wird für bürgerschaftliches Engagement immer wichtiger: Zum Beispiel sind viele NGOs längst über die Landesgrenzen hinweg vernetzt und werden von der Bundesregierung in die Vorbereitung internationaler Konferenzen, etwa zur Entwicklungs- oder Klimapolitik, eingebunden (vgl. B1.I.1.4.).

Auch wichtige Diskussionen zur Bedeutung und zur Zukunft bürgerschaftlichen Engagements werden mittlerweile international geführt. Das gilt etwa für die Debatte um unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement, seine landesspezifischen Traditionen und Ausprägungen und seine Fördermöglichkeiten. Ausländische Gesprächspartner äußern sich häufig enttäuscht über die vergleichsweise geringe Präsenz Deutschlands in diesen Diskussionen auf internationaler Ebene. Unter den politischen Akteuren ist es vor allem Aufgabe der Bundespolitik, sich am internationalen Austausch von Fördermöglichkeiten und Beispielen guter Praxis zu beteiligen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Chancen des Internationalen Jahrs der Freiwilligen bereits zur besseren internationalen Vernetzung mit verschiedenen Initiativen genutzt.

Unterstützung verdienen auch die Ansätze der Vereinten Nationen zur Etablierung eines weltweiten Netzwerks für bürgerschaftliches Engagement. Wie Freiwilligendienste in Deutschland und Europa trägt auch der internationale Austausch von Freiwilligen zu einer Horizonterweiterung der Beteiligten bei; interkulturelle Lernerfahrungen bedeuten Kompetenzen, die im Prozess der Globalisierung zunehmende Bedeutung auch für das berufliche Fortkommen haben. Das Programm „United Nations Volunteers“, in dessen Rahmen jährlich etwa 5.000 Freiwillige in ca. 150 Ländern rund um die Welt tätig werden, hat seinen Sitz in Bonn - ein Grund mehr, seine Anliegen, wo immer möglich, zu unterstützen.

Konsequenzen für die Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements hat vor allem das Zusammenwachsen Europas zu einem einheitlichen Rechts- und Wirtschaftsraum: Europäische Fördertöpfe gehören längst zu den Finanzierungsquellen deutscher NGOs; die Diskussion um den Gemeinnützigkeitsstatus und die „soziale Ökonomie“ auf europäischer Ebene kann sich auf die Rolle auswirken, die bürgerschaftlichem Engagement in deutschen Wohlfahrtsverbänden eingeräumt wird. Die Entwicklungsperspektiven, die zur Bürgerorientierung und zur Integration von bürgerschaftlichem Engagement in die Institutionen formuliert worden sind, gelten grundsätzlich auch für die Institutionen der EU, die häufig mit einem technokratisch-bürokratischen Image und den existierenden Demokratiedefiziten zu kämpfen haben. Dem Bund stellt sich auf europäischer Ebene die Aufgabe, seine Stimme für die Idee einer europäischen Bürgergesellschaft einzusetzen. Dazu gehört die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in das Leitbild europäischen Regierens und europäischer Institutionen, aber auch die Bewahrung der Vielfalt länderspezifischer Traditionen des Engagements und gewachsener Unterstützungsstrukturen durch entsprechend differenzierte Regelungen.

C3. Organisationen

1. Verbesserung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für Vereine und Organisationen

Die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für gemeinnützige Organisationen sind unter verschiedenen Gesichtspunkten reformbedürftig. Maßstab für die Verbesserung dieser Rahmenbedingungen ist vor allem die Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements in den Vereinen und Organisationen durch Entbürokratisierung im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit. Das geltende steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht wirkt z. T. als Hemmnis für eine freie Entfaltung gemeinnütziger Aktivitäten. Eine steuerliche Entlastung kann jedoch nur in den Grenzen der steuerlichen Belastungsgleichheit in Betracht kommen. Ziel einer Reform der steuerrechtlichen

Rahmenbedingungen für Vereine und Organisationen ist es, die Ausübung bürgerschaftlichen Engagements in Vereinen und Körperschaften zu fördern und hierbei nach Möglichkeit die Systematik des geltenden Steuerrechts und insbesondere die Einfachheit der Besteuerung zu wahren. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, bürgerschaftliches Engagement in Vereinen und Organisationen steuersystematisch sachgerecht einzuordnen, je nachdem, ob der Verein wirtschaftliche Erträge erzielt, nichtwirtschaftlich handelt oder mit seinem Handeln einen gemeinnützigen Zweck verfolgt.

Folgende vier Tätigkeitsbereiche sind nach geltendem Recht bei einem gemeinnützigen Verein zu unterscheiden:

Abbildung 11

Tätigkeit eines gemeinnützigen Vereins

<table>
<tr><th>Ideeller Bereich</th><th>Vermögensverwaltung</th><th>Zweckbetrieb
(§ 65 AO)</th><th>Wirtschaftlicher
Geschäftsbetrieb
(§ 64 AO)</th></tr>
<tr><td colspan="3">Ertragsteuerfreier Bereich</td><td>ertragsteuerpflichtig,
aber Freigrenze von
30.678 Euro
(60.000 DM)
für Körperschaftsteuer und
Gewerbesteuer</td></tr>
<tr><td rowspan="2">nicht
umsatzsteuerbarer Bereich</td><td colspan="2">Umsatzsteuerermäßigung auf 7 v.H.</td><td>Umsatzsteuer mit
Regelsteuersatz</td></tr>
<tr><td colspan="3">umsatzsteuerlicher Unternehmensbereich</td></tr>
</table>

(Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II B2)

Die Grundsätze der steuerlichen Gemeinnützigkeit

Die Anerkennung als gemeinnützig im steuerrechtlichen Sinne wie auch die Spendenberechtigung einer Organisation sind für deren Wirksamkeit bei der Entfaltung bürgerschaftlichen Engagements von elementarer Bedeutung. Körperschaften, die nach Satzung und tatsächlicher Geschäftsführung selbstlos, ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verfolgen, sind von der Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit, soweit nicht ein steuerpflichtiger wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb unterhalten wird (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG, § 3 Nr. 6 GewStG). Überschüsse aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, die Zweckbetriebe sind (§ 65 AO),[5] sowie Überschüsse aus Vermögensverwaltung (§ 14 AO) unterliegen nicht der Ertragsbesteuerung. Auch steuerpflichtige wirtschaftliche Geschäftsbetriebe unterliegen nur dann der Körperschaft- und der Gewerbesteuer, wenn ihre Einnahmen einschließlich Umsatzsteuer insgesamt 30.678 Euro (60.000 DM) im Jahr übersteigen (§ 64 Abs. 3 AO). Körperschaftsteuer entsteht, soweit der Gewinn den Freibetrag von 3.835 Euro (7.500 DM) (§ 24 KStG) übersteigt. Dieser Freibetrag setzt nicht bei der Steuerbegünstigung wegen Gemeinnützigkeit an, kann aber gerade für steuerbegünstigte Körperschaften relevant sein, indem eine geringfügige wirtschaftliche Betätigung im Rahmen steuerpflichtiger wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe freigestellt wird. Die Befreiung gemeinnütziger Vereine von der Körperschaftsteuer gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG gilt nicht für Einkünfte, die dem Steuerabzug unterliegen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 KStG). Damit kommt für gemeinnützige Körperschaften grundsätzlich eine Belastung mit Kapitalertragsteuer in Betracht. Im steuerbefreiten Bereich wird aber die gebotene Freistellung bewirkt, indem von der Einbehaltung der Kapitalertragsteuer abgesehen oder die einbehaltene Kapitalertragsteuer erstattet wird (§§ 44 a Abs. 4, 44 b EStG).

[5] Ein Zweckbetrieb ist nach § 65 AO gegeben, wenn
1. der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb in seiner Gesamtrichtung dazu dient, die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke der Körperschaft zu verwirklichen,
2. die Zwecke nur durch einen solchen Geschäftsbetrieb erreicht werden können und
3. der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb zu nicht begünstigten Betrieben derselben oder ähnlicher Art nicht in größerem Umfang in Wettbewerb tritt, als es bei Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke unvermeidbar ist.

Umsatzsteuerpflichtig sind Vereine und sonstige Organisationen, soweit sie selbständig und nachhaltig (wiederholt) zur Erzielung von Einnahmen tätig werden (§ 2 Abs. 1 UStG). Zum nichtunternehmerischen Bereich zählen insbesondere echte Mitgliedsbeiträge und Spenden. Für gemeinnützige Organisationen kommen diverse Steuerbefreiungen in Betracht, die jedoch nicht an den Status der Gemeinnützigkeit anknüpfen. Soweit hiernach keine Steuerbefreiung erfolgt, unterliegen die Leistungen gemeinnütziger Vereine, die nicht im Rahmen eines steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs erfolgen, jedoch nur mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % der Umsatzsteuer (§ 12 Abs. 2 Nr. 8 UStG). Gemeinnützige Vereine habe die Möglichkeit, zur Berechnung der abziehbaren Vorsteuerbeträge einen Durchschnittssatz in Höhe von 7 % des steuerpflichtigen Umsatzes festsetzen zu lassen (so genannter pauschalierter Vorsteuerabzug), wenn keine Buchführungspflicht besteht und die steuerpflichtigen Umsätze ohne Einfuhren und innergemeinschaftliche Erwerbe 30.678 Euro (60.000 DM) im vorangegangenen Kalenderjahr nicht übersteigen (§ 23a UStG).

Zuwendungen an steuerbegünstigte kirchliche, gemeinnützige oder mildtätige Körperschaften unterliegen nicht der Erbschaft- und Schenkungssteuer, sofern nicht bei dem Verein innerhalb von zehn Jahren nach der Zuwendung die Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit wegfallen und das Vermögen für nicht steuerbegünstigte Zwecke verwendet wird (§ 13 Nr. 16b ErbStG). Die Zuwendungen dürfen nicht einem steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zufließen. Gemeinnützige Körperschaften sind auch von der Grundsteuer befreit, wenn es sich um Grundbesitz handelt, der für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke oder für Zwecke einer Religionsgesellschaft genutzt wird (§ 3 Abs. 1 Nrn. 3 b, 4 GrStG).

Insgesamt erweist sich damit der Status einer Körperschaft als gemeinnützig im steuerrechtlichen Sinne als wesentliche Grundlage für eine Verwirklichung des jeweiligen gemeinnützigen Zwecks. Er wirkt als Anreiz für bürgerschaftliches Engagement, indem er angemessene institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen ermöglicht. Hinzu kommt, dass der Gemeinnützigkeitsstatus vielfach Voraussetzung für staatliche Zuwendungen ist.

Zu den genannten direkten Steuerbegünstigungen tritt als indirekte Begünstigung die Berechtigung zum Empfang von Zuwendungen (§ 10b EStG). Der Spendenabzug wirkt als Anreiz für ein bürgerschaftliches Engagement Einzelner durch das Spenden von Geld an gemeinnützige Organisationen. Diese wiederum werden durch die Spenden in ihrer Gemeinwohlverwirklichung gefördert.

Vor diesem Hintergrund gilt es, das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht in Deutschland grundsätzlich zu erhalten. Von einer allgemeinen Europarechtswidrigkeit der steuerlichen Begünstigung einer Verfolgung gemeinnütziger Zwecke durch Körperschaften ist nicht auszugehen. Für Steuervergünstigungen können sich aus dem europäischen Beihilfenrecht und aus den Grundfreiheiten des EG-Vertrages (Diskriminierungsverbot) Schranken u. a. im Hinblick darauf ergeben, dass inländische gemeinnützige Körperschaften gegenüber ausländischen gemeinnützigen Einrichtungen bevorzugt würden. Wegen der Besonderheiten des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts in Deutschland liegt im Ergebnis kein Verstoß gegen europäisches Recht vor (näher hierzu: Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II AIII2; vgl. auch B1.II.2.5.). Insbesondere zum Beihilfenrecht gibt es noch keine einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Bei Reformvorhaben sind die europarechtlichen Anforderungen des Beihilfenrechts (Vermeidung einer Wettbewerbsverfälschung) und der Diskriminierungsverbote (keine ungerechtfertigte Benachteiligung ausländischer Körperschaften) zu berücksichtigen.

Die maßgeblichen Defizite des geltenden Gemeinnützigkeitsrechts bestehen darin, dass kein konturenscharfes Bild der Inhalte der Gemeinnützigkeit vermittelt wird und zudem die Begriffe unsystematisch und teilweise schwer verständlich und veraltet formuliert sind. Dies bedingt Konkretisierungen durch Verwaltung und Rechtsprechung, welche seitens der betroffenen gemeinnützigen Organisationen vielfach als unbefriedigend empfunden werden. Hinzu kommt, dass diese von den Finanzämtern häufig nur unzureichend beraten werden oder dass es am notwendigen Gespür im Umgang mit den Akteuren des Dritten Sektors fehlt.

▲ *Grundlegende Überarbeitung des Katalogs der gemeinnützigen Zwecke und des steuerlichen Spendenrechts*

Um an diesem Zustand etwas zu ändern, empfiehlt die Enquete-Kommission eine grundlegende Überarbeitung der Regelung der gemeinnützigen Zwecke in § 52 AO, die sich vor allem am Grundprinzip der Förderung bürgerschaftlichen Engagements orientiert.

Bei einer verfassungsrechtlichen sowie steuerrechtlichen Umsetzung dieses Postulats ist die an den steuerlichen Gemeinnützigkeitsstatus geknüpfte Steuerfreistellung der Körperschaft wie auch die korrespondierende Berechtigung zum Abzug von Spenden an die Körperschaft grundsätzlich aus dem bürgerschaftlichen Engagement zu rechtfertigen. Hierbei sollte an einer inhaltlichen Bestimmung der gemeinnützigen Zwecke festgehalten werden. Ausgangspunkt der Überlegungen für einen neuen Ansatz zur Bestimmung steuerlicher Gemeinnützigkeit könnte die in der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa (1997) vorgenommene Kategorisierung gemeinnütziger Vereine sein. Hiernach werden der Sache nach folgende Funktionen unterschieden:

- Erbringung von Dienstleistungen (z. B. Sozialdienste, medizinische Betreuung, Ausbildung, Information, Beratung oder Unterstützung).
- Themenanwaltschaft (Eintreten für eine Sache oder Gruppe als Themenanwälte mit dem Ziel, die öffentliche Meinung oder die Politik zu verändern).
- Selbsthilfe (Zusammensetzung aus Gruppen von Gleichgesinnten mit dem Ziel der gegenseitigen Hilfe und Unterstützung, Zusammenarbeit sowie Informationsaustausch).

– Vermittlung und Koordinierung (Mittlerorganisationen, die entweder die Tätigkeit Einzelner, auf einem bestimmten Gebiet tätige Einrichtungen oder des Sektors allgemein koordinieren, unterstützen bzw. Informationen bereitstellen).

Diese Kategorisierung bietet eine Grundlage für einen ersten Zugang zu der Thematik. Hieraus sollte eine inhaltliche Definition steuerlicher Gemeinnützigkeit entwickelt werden, wobei bürgerschaftliches Engagement ein wichtiges Kriterium ist. Die insoweit gebotene vertiefte Befassung mit den Inhalten steuerlicher Gemeinnützigkeit und des steuerlichen Spendenrechts (vgl. hierzu Abschnitt Nr. 4) konnte die Enquete-Kommission in der verfügbaren Zeit nicht leisten. Die Enquete-Kommission empfiehlt die Einsetzung eines Gremiums des Deutschen Bundestags zum Thema Gemeinnützigkeit, dem auch externe Expertinnen und Experten angehören. Hier sollen Kriterien zur zeitgemäßen Anpassung des Gemeinnützigkeitsrechts erarbeitet werden.

Erste Schritte einer Reform des Gemeinnützigkeitsrechts

Ohne einer grundlegenden Überarbeitung jedoch vorzugreifen, sollten in absehbarer Zeit folgende Gesetzesänderungen vorgenommen werden:

▲ *„Förderung des Gemeinwohls“ statt „Förderung der Allgemeinheit“*

In § 52 AO sollte anstelle von „Förderung der Allgemeinheit“ der Begriff der „Förderung des Gemeinwohls“ verwendet werden. Denn auch die Förderung eines kleinen Kreises von Personen kann dem Gemeinwohl dienen, indem insbesondere sozialstaatliche Gemeinwohlaufgaben erfüllt werden. Von einer Förderung der Allgemeinheit ist auch dann auszugehen, wenn die Förderung einer kleinen Gruppe mittelbar der Allgemeinheit zugute kommt. Die Orientierung der Gemeinnützigkeit am Personenkreis (§ 52 Abs. 1 Satz 2 AO) vermittelt nicht die gebotene wertbezogene Konkretisierung. Deshalb ist eine klarstellende gesetzliche Regelung notwendig.[6]

▲ *Erleichterung des Zugangs zum Gemeinnützigkeitsstatus für Selbsthilfegruppen und Freiwilligenagenturen*

Für Selbsthilfegruppen und Freiwilligenagenturen sollte künftig der Zugang zum Gemeinnützigkeitsstatus gesetzlich vorgesehen werden. Bei beiden Gruppen kommt es nach geltendem Recht immer wieder zu Schwierigkeiten und Auseinandersetzungen mit den Finanzbehörden wegen der Zuerkennung oder des Erhalts des Gemeinnützigkeitsstatus. Unter dem Blickwinkel einer Förderung des bürgerschaftlichen Engagements bestehen für den Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten, die derzeit vorhandenen Schwierigkeiten zu verringern oder zu beseitigen. Wie jedoch im Einzelnen die Einbeziehung von Selbsthilfegruppen und Freiwilligenagenturen in den Gemeinnützigkeitsstatus erfolgen kann, bedarf noch der Konkretisierung. Nachfolgend werden beispielhaft einige Möglichkeiten aufgezeigt:

Eine Körperschaft, deren hauptsächlicher Zweck es ist, Personen zu vermitteln, die ein bürgerschaftliches Engagement für steuerbegünstigte Zwecke ausüben, sollte denjenigen Körperschaften gleichgestellt werden, die unmittelbar steuerbegünstigte Zwecke verfolgen. In diesem Sinne könnten Freiwilligenagenturen z.B. als gemeinnützig anerkannt werden, obwohl auf Grund der Vermittlungstätigkeit an sich das Erfordernis der Unmittelbarkeit der steuerbegünstigten Zweckverfolgung nicht gegeben ist. In § 58 AO könnte etwa geregelt werden, dass die Steuervergünstigung nicht dadurch ausgeschlossen ist, dass eine Körperschaft Personen für die Engagement-Tätigkeit bei einer anderen Körperschaft für die Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke dieser anderen Körperschaft vermittelt. Außerdem ist zu überlegen, künftig alle Freiwilligenagenturen als „besonders förderungswürdig“ im Sinne des § 10 b EStG anzuerkennen, damit diese die Spendenberechtigung erhalten. Derzeit haben diese Berechtigung nur solche Freiwilligenagenturen, die einem amtlich anerkannten Verband der Freien Wohlfahrtspflege angeschlossen sind.

Im Hinblick auf den Gemeinnützigkeitsstatus von Selbsthilfegruppen könnte z. B. klargestellt werden, dass sich die Selbstlosigkeit der Körperschaft auf eine zeitnahe Mittelverwendung für den jeweiligen gemeinnützigen Zweck beschränkt. Maßgeblich sollte sein, dass die Zweckverfolgung der Körperschaft einen inhaltlich gemeinnützigen Gegenstand hat, und nicht, dass dieser Gegenstand den Mitgliedern keinen ideellen Nutzen bringt.[7]

▲ *Einrichtung einer unabhängigen Schiedsstelle als Beschwerdeinstanz*

Es soll eine unabhängige Schiedsstelle eingerichtet werden, die über Beschwerden von Vereinen und Organisationen hinsichtlich der Aberkennung bzw. Nichtzuerkennung der Gemeinnützigkeit befinden soll. Hierdurch werden die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement gefördert. Die Entscheidungskompetenz des parlamentarischen Gesetzgebers über die Inhalte der Gemeinnützigkeit, insbesondere eine Fortentwicklung des Gemeinnützigkeitsrechts, wie auch die Entscheidungskompetenz der Verwaltung im Rahmen des Ge-

[6] **Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Die Anbindung der Gemeinnützigkeitsdefinition an eine „Förderung des Gemeinwohls“ anstelle der „Förderung der Allgemeinheit" in § 52 AO scheint auf den ersten Blick sinnvoll zu sein, da auch die Förderung einer Gruppe dem Gemeinwohl dienen kann. Allerdings wird leicht übersehen, dass das Gemeinwohl ein historisch bedingter Begriff ist, der für Neudefinitionen deutlich anfälliger ist. Dies hat sich im Dritten Reich gezeigt, als die Benachteiligung von Juden als dem Gemeinwohl dienend interpretiert werden konnte. Diese Gefahr wird eingeschränkt durch den Begriff der Allgemeinheit, der sicherstellt, dass durch eine gemeinnützige Organisation alle Bürger gefördert werden müssen. Dies mag im Detail zu komplizierten Begründungen führen, wie denn die Förderung konkret zu verstehen ist. Diese Schwierigkeit ist aber letztlich dem anfälligen Begriff des Gemeinwohls vorzuziehen.

[7] Eine gewisse körperschaftliche Verfasstheit, wie sie in § 51 AO vorgesehen ist, muss weiterhin vorausgesetzt werden. Die Gründung eines Vereins ist für Selbsthilfegruppen und andere Träger zumutbar.

setzesvollzugs bliebe davon jedoch unberührt. Bei der Einrichtung des Gremiums sollte darauf geachtet werden, dass möglichst wenig Bürokratie entsteht.

▲ *Einführung von Gemeinnützigkeitsbeauftragten in den örtlichen Finanzämtern*

Die Enquete-Kommission sieht es als sinnvolle Ergänzung dieser Handlungsempfehlung an, in den örtlichen Finanzämtern Gemeinnützigkeitsbeauftragte einzuführen, die als Ansprechpartner für Fragen des Gemeinnützigkeitsrechts zur Verfügung stehen. Gerade junge Vereine bedürfen vielfach der Hilfe, um die komplexe Materie des Gemeinnützigkeitsrechts zu verstehen. Ein solcher Ansprechpartner bzw. eine solche Ansprechpartnerin könnte es den Vereinen darüber hinaus erleichtern, engagierte Funktionsträger zu gewinnen, die sich mit dieser schwierigen Materie beschäftigen.[8]

Handlungsempfehlungen zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung

Nach geltendem Recht erstreckt sich die Tätigkeit eines gemeinnützigen Vereins auf folgende zu unterscheidende Tätigkeitsbereiche: Ideeller Bereich, Vermögensverwaltung, Zweckbetrieb und wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb (s. Abb. 11).

Eine zentrale Ursache für die Komplexität des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts ist deren getrennte Behandlung. Eine Aufhebung dieser Trennung bedeutete sicherlich eine grundlegende Verwaltungsvereinfachung. Sie kommt allerdings aus Gründen der Besteuerungs- und Wettbewerbsgleichheit nicht in Betracht. Dennoch gibt es bei der Bereichsabgrenzung wie auch bei der geltenden Handhabung der wirtschaftlichen Beziehungen der Bereiche zueinander einige Ungereimtheiten, die die Besteuerung gemeinnütziger Körperschaften unnötig kompliziert machen. Deshalb werden im Interesse einer Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung folgende gesetzgeberische Maßnahmen empfohlen:

▲ *Steuermindernder Transfer von im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb erwirtschafteten Mitteln in die ideelle Sphäre*

Es wird empfohlen, den steuermindernden Transfer von im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb erwirtschafteten Mitteln in die ideelle Sphäre zuzulassen. Dieser Transfer erfolgt nach geltendem Recht zwangsweise und nach Steuern. Die Zuführung des im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb Erwirtschafteten in die ideelle Sphäre bedeutet jedoch Einkommensverwendung. Im Interesse der Besteuerungs- und Wettbewerbsgleichheit ist diese Einkommensverwendung ebenso wie bei den nicht steuerbegünstigten Steuersubjekten zu behandeln, auch wenn es sich formalrechtlich nicht um eine Spende handelt. Gewerbliche Unternehmer, zu denen eine gemeinnützige Körperschaft mit ihrem steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb im Wettbewerb steht, können Spenden an eine gemeinnützige Körperschaft in den Grenzen des § 10 b EStG steuerlich geltend machen. Es entspräche der steuerlichen Belastungsgleichheit wie der Wettbewerbsgleichheit, einen entsprechenden Abzug auch zu gewähren, wenn eine gemeinnützige Körperschaft den Gewinn ihres steuerpflichtigen Betriebs an ihren ideellen Bereich abführt. Solche Transfers für gemeinnützige Zwecke sollten in den Grenzen des § 10 b Abs. 1 EStG begünstigt werden.

▲ *Ausdehnung des Zeitraums zum Ausgleich von Verlusten aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben*

Die Enquete-Kommission empfiehlt, den Zeitraum für einen Ausgleich von Verlusten aus steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen und auf einen Zeitraum von fünf Jahren auszudehnen.

In § 55 Abs. 1 AO könnte in etwa folgende Regelung aufgenommen werden: Fallen in einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb Verluste an, müssen diese spätestens innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf des Wirtschaftsjahres, in dem der Verlust entstanden ist (Verlustentstehungsjahr), unter Verwendung von Mitteln aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben i.S.d. § 64 AO oder aus dafür bestimmten Umlagen, die keine steuerbegünstigten Spenden sind, ausgeglichen werden. Ein späterer Verlustausgleich oder ein Verlustausgleich unter Verwendung anderer Mittel hat zur Folge, dass auf Grund eines Verstoßes gegen die Vermögensbindung und den Grundsatz der Selbstlosigkeit die Körperschaft mit Ablauf des Verlustentstehungsjahres nicht mehr als gemeinnützigen Zwecken dienend anerkannt werden kann.[9] Es ist davon auszugehen, dass bei einem Zeitraum von fünf Jahren die Besteuerungs- und Wettbewerbsgleichheit nicht verletzt ist.

▲ *Engagementfreundliche Ausgestaltung des Verfahrens bei Verstoß gegen die Mittelverwendungspflicht*

Nach § 63 Abs. 4 Satz 1 AO kann das Finanzamt einer Körperschaft eine Frist für die (ordnungsgemäße) Verwendung der Mittel setzen, wenn sie Mittel angesammelt hat, ohne dass die Voraussetzungen des § 58 Nr. 6 und 7 AO für eine steuerlich unschädliche Rücklagenbildung vorliegen. Die Enquete-Kommission empfiehlt im Interesse einer Verbesserung der institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement,

---

8. **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Die Forderung einer unabhängigen Schiedsstelle und eines Gemeinnützigkeitsbeauftragten in den örtlichen Finanzämtern wird nicht unterstützt. Eine unabhängige Schiedsstelle ist systemwidrig. Schiedsverfahren beruhen gemeinhin auf freiwilliger Selbstverpflichtung oder sind Gerichtsverfahren zwischen Privatklägern vorgeschaltet. Sie bedürfen keines staatlichen Apparates. Im Verhältnis von Finanzbehörden und Steuerpflichtigen fehlt hingegen die Gleichordnung. Zudem müsste eine neue staatliche Stelle eingerichtet werden. Eine Verbesserung gegenüber den Rechtsbehelfen Einspruch und Klage ist nicht zu erwarten.
Ein Beauftragter bei den Finanzämtern ist überflüssig, da es dort Sachbearbeiter für das Gemeinnützigkeitsrecht gibt und diese auch bei Fragen von Vereinen und Bürgern erreichbar sind.

9 § 175 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AO wäre mit der Maßgabe anzuwenden, dass Steuerbescheide erlassen, aufgehoben oder geändert werden können, soweit sie Steuern betreffen, die innerhalb der letzten fünf Kalenderjahre nach Ablauf des Verlustentstehungsjahres entstanden sind.

diese Bestimmung als Sollvorschrift auszugestalten, so dass das Finanzamt ohne Anordnung einer Nachfrist für die Mittelverwendung grundsätzlich die Gemeinnützigkeit nicht entziehen könnte, es sei denn, es begründete seine abweichende Entscheidung mit einem erkennbar vorsätzlichen Verstoß gegen die Mittelverwendungspflicht.

Die Nachfristsetzung ist ein geeignetes Mittel, um einen angemessenen Ausgleich zwischen den tatsächlichen Bedürfnissen der gemeinnützigen Zweckverfolgung als Grundlage des bürgerschaftlichen Engagements einerseits und den Anforderungen der Besteuerungsgleichheit andererseits herzustellen. Eine Umgestaltung zu einer Sollvorschrift enthält neben praktischen Konsequenzen auch eine symbolische Aussage des Gesetzgebers im Sinne einer Anerkennungskultur für bürgerschaftliches Engagement: Die Vereine verwenden in aller Regel die Mittel aus mangelnder Kenntnis ehrenamtlicher Organmitglieder oder wegen Fehlens geeigneter Projekte nicht rechtzeitig.

▲ *Anpassung der Besteuerungsfreigrenzen an die Inflationsrate*

Es wird empfohlen, die Besteuerungsfreigrenze gemäß § 64 Abs. 3 AO zur Erreichung eines Inflationsausgleichs auf 40.000 Euro anzupassen. Gleiches gilt für die Grenze für die Pauschalierung der Vorsteuer gemäß § 23 a UStG.[10]

§ 64 Abs. 3 AO regelt Folgendes: Übersteigen die Einnahmen einschließlich Umsatzsteuer aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, die keine Zweckbetriebe sind, insgesamt nicht 30.678 Euro (bis 31.12.2001: 60.000 DM) im Jahr, so unterliegen die diesen Geschäftsbetrieben zuzuordnenden Besteuerungsgrundlagen nicht der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer. Diese so genannte Gewichtigkeitsgrenze dient der Verwaltungsvereinfachung und entlastet die bei gemeinnützigen Vereinen tätigen bürgerschaftlich Engagierten von bürokratischem Aufwand. Seit 1990 ist die Besteuerungsgrenze nicht mehr geändert worden. Eine maßvolle Anpassung in Höhe des Inflationsausgleiches auf 40.000 Euro führt zu einer Verbesserung der institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen. Solange eine Anpassung die Preissteigerungsrate nicht übersteigt, kann eine Verletzung des in der Verfassung verankerten Gebots der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts nicht vorliegen.

Auch künftig sollte der Gesetzgeber von Zeit zu Zeit überprüfen, ob eine Anpassung an die Inflationsrate notwendig ist.

▲ *Verzicht auf die Abgabe einer Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuererklärung bei Geringfügigkeit*

Im Interesse einer Entbürokratisierung wird empfohlen, auf die Abgabe einer Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuererklärung bei Geringfügigkeit zu verzichten. Ist aus dem Nachweis der tatsächlichen Geschäftsführung einer gemeinnützigen Körperschaft ohne weiteres ersichtlich, dass ihr Einkommen den Freibetrag von 3.835 Euro (7.500 DM) (§ 24 KStG, § 11 Abs. 1 Nr. 2 GewStG) nicht erreicht, so ist auch bei Überschreiten der Besteuerungsgrenze von 30.678 Euro (60.000 DM) keine Gewerbesteuer- und Körperschaftsteuererklärung erforderlich. Zur Klarstellung empfiehlt die Enquete-Kommission, dies im Körperschaftsteuergesetz und im Gewerbesteuergesetz gesetzlich zu regeln. Hierbei sollte geprüft werden, ob eine Vorlage des Rechenschaftsberichts im Rahmen einer summarischen Prüfung als Nachweis genügen soll.[11] Der staatliche Gesetzgeber ermöglicht und fördert auf diese Weise bürgerschaftliches Engagement in den Vereinen und Organisationen durch Verfahrensvereinfachungen.

▲ *Ausweitung der Freibetragsregelung des § 24 KStG auf steuerbegünstigte Kapitalgesellschaften*

Die Enquete-Kommission empfiehlt, dass steuerbegünstigte Kapitalgesellschaften, die nach Satzung und tatsächlicher Geschäftsführung keine Ausschüttungen vornehmen, den Freibetrag des § 24 KStG in Höhe von 3.835 Euro (7.500 DM) ebenso wie andere gemeinnützige Körperschaften in Anspruch nehmen können. Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements sollte nicht von der Rechtsform abhängig sein. In der Vergangenheit war der Ausschluss steuerbegünstigter Kapitalgesellschaften von der Inanspruchnahme des Freibetrags durch das so genannte Anrechnungsverfahren begründet worden. Diese Rechtfertigung ist seit dem Wegfall des Anrechnungsverfahrens zum 1. Januar 2001[12] nicht mehr maßgeblich. Einer Verbesserung der institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen steuerbegünstigter Kapitalgesellschaften steht damit nichts mehr im Wege.

▲ *Ausweitung der sog. Reingewinnschätzung auf Containersammlungen, Weihnachts-, Wohltätigkeits- und Pfennigbasare*

Die Methode der Reingewinnschätzung nach § 64 Abs. 5 AO führt zu einer erheblichen Verfahrensvereinfachung. Nach dieser Vorschrift können Überschüsse aus der Verwertung unentgeltlich erworbenen Altmaterials außerhalb einer ständig dafür vorgehaltenen Verkaufsstelle, die der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer unterliegen, in Höhe des branchenüblichen Reingewinns geschätzt werden.

Anknüpfend an einen Gesetzentwurf des Landes Baden-Württemberg zur Verbesserung der Vereinsbesteuerung und zur Förderung des Ehrenamts (BR-Drs. Nr. 305/99) empfiehlt die Enquete-Kommission, Containersammlungen, Weihnachts-, Wohltätigkeits- und Pfennigbasare in die Methode der Reingewinnschätzung einzubeziehen. Eine solche Regelung trägt zur Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung bei.

---

[10] Die Besteuerungsfreigrenze ist dementsprechend auch in § 67 a AO für Einnahmen aus sportlichen Veranstaltungen eines Sportvereins anzupassen (so genannte Zweckbetriebsgrenze).

[11] Voraussetzung ist, dass bei der Umsetzung keine neue zusätzliche Bürokratie entsteht.

[12] Seit diesem Zeitpunkt gilt das so genannte Halbeinkünfteverfahren.

Zur Auslegung einer gesetzlichen Vorschrift empfiehlt die Enquete-Kommission Folgendes:

▲ *Klarstellende Definition kultureller Einrichtungen als Zweckbetriebe*

In § 68 Nr. 7 AO sind einige kulturelle Einrichtungen in einer nicht abschließenden Aufzählung ausdrücklich als Zweckbetriebe gemeinnütziger Körperschaften aufgeführt. So werden Museen, Theater und Kunstausstellungen genannt. Neuere Formen kultureller Einrichtungen berücksichtigt diese Aufzählung hingegen nicht. Da die Praxis der Finanzverwaltung zur Anerkennung solcher Einrichtungen als Zweckbetriebe uneinheitlich ist, wird empfohlen, in einer Verwaltungsvorschrift zur Anwendung von § 68 AO klarzustellen, dass unter den Begriff „kulturelle Einrichtungen" auch Einrichtungen fallen, die im sozio-kulturellen Bereich tätig sind.

Spendenrecht

Körperschaften, die steuerbegünstigte Zwecke verfolgen, sind zum Empfang steuerbegünstigter Spenden und (zum Teil, § 48 Abs. 4 EStDV) Mitgliedsbeiträge berechtigt. Spenden im Sinne von § 10 b Abs. 1 EStG sind Ausgaben, die freiwillig und ohne Gegenleistung für mildtätige, kirchliche, religiöse, wissenschaftliche oder für als besonders förderungswürdig anerkannte gemeinnützige Zwecke geleistet werden. Ausgaben sind alle Güter, die in Geld oder Geldeswert bestehen und beim Steuerpflichtigen abfließen, d. h. Wertabgaben, die den Spender tatsächlich endgültig wirtschaftlich belasten. Bei überwiegender betrieblicher Veranlassung entfällt der Abzug gemäß § 10 b Abs. 1 EStG. Als Spenden kommen Geld- und Sachzuwendungen in Betracht. Geldspende ist auch die so genannte Aufwandsspende (Zuwendung eines Aufwendungsersatz-, Vergütungs- oder Nutzungsentgeltanspruchs durch Verzicht gegenüber dem spendenempfangsberechtigten Schuldner). Arbeits- und Dienstleistungen im Rahmen bürgerschaftlichen Engagements sowie unentgeltliche Nutzungen stellen keinen relevanten Vermögensaufwand dar. Der Aufwand an Zeit und Arbeitskraft für bürgerschaftliches Engagement sowie die unentgeltliche Überlassung von Räumen, PKW oder anderen Wirtschaftsgütern einschließlich einer Darlehensgewährung bedeutet einen Verzicht auf Einnahmen, der keine Spende begründet (zur Problematik der Einführung einer Zeitspende s. unten). Die Zuwendung von Nutzungen und Leistungen ist gemäß § 10 b Abs. 3 Satz 1 EStG vom Spendenabzug grundsätzlich ausgeschlossen, es sei denn, der Steuerpflichtige verzichtet auf seinen durch Vertrag oder Satzung begründeten Erstattungsanspruch.

Parallel zu § 10 b EStG ist die ertragssteuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen in § 9 Abs. 1 Nr. 2 KStG sowie §§ 8 Nr. 9, 9 Nr. 5 GewStG vorgesehen.

Bei steuerbegünstigten Körperschaften, die mildtätige, kirchliche, religiöse oder wissenschaftliche Zwecke fördern, sind sowohl Spenden als auch Mitgliedsbeiträge abzugsfähig. Bei – wegen Förderung der als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zwecke – steuerbegünstigten Körperschaften hängt die steuerliche Beurteilung der Mitgliedsbeiträge davon ab, ob der Verein gemeinnützige Zwecke im Sinne von Abschnitt A oder Abschnitt B der Anlage 1 zu § 48 Abs. 2 EStDV fördert. Abschnitt A nennt Zwecke, die typischerweise aus altruistischen Motiven verfolgt werden. Der abziehbare Mitgliedsbeitrag dient hier nicht vorrangig dazu, Leistungen der Körperschaft in Anspruch nehmen zu können. Die Förderung von in Abschnitt B genannten Zwecken ist nur in Gestalt von Spenden, nicht auch von Mitgliedsbeiträgen steuerlich begünstigt. Dabei besteht zwischen der Empfängerkörperschaft und dem Zuwendenden zwar kein konkretes, dem Ausgabebegriff des § 10 b EStG widersprechendes Leistungsaustauschverhältnis. Es wird aber davon ausgegangen, dass die Zahlung von Mitgliedsbeiträgen durch den Zuwendenden nicht vorrangig aus der Motivation einer selbstlosen Förderung des Gemeinwohls erfolgt, sondern in erster Linie auf eine eigene Freizeitgestaltung gerichtet ist. *Hier gibt es – wie im gesamten steuerlichen Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht – einige systematische Ungereimtheiten, die eine grundlegende Überarbeitung notwendig machen* (vgl. Abschnitt Nr. 1). Ausgaben für steuerbegünstigte Zwecke können nur im Rahmen der gesetzlichen Höchstbeträge einkommensmindernd geltend gemacht werden (§ 10 b Abs. 1 Satz 1 und 2 EStG). Der Abzug ist auf 5 % des Gesamtbetrags der Einkünfte oder 2 ‰ der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter begrenzt. Für wissenschaftliche, mildtätige und als besonders förderungswürdig anerkannte kulturelle Zwecke erhöht sich – anders als für die originär gemeinnützigen Zwecke etwa der Wohlfahrtspflege – der Prozentsatz von 5 um weitere 5 %. Diese Differenzierung der Höchstbeträge ist sachlich nicht gerechtfertigt und macht die gesetzliche Regelung unnötig kompliziert.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission in absehbarer Zeit als ersten Schritt zur Verbesserung des steuerlichen Spendenrechts neben der Abschaffung der Gefährdungshaftung (vgl. hierzu C4.2.) folgende gesetzgeberische Maßnahmen:

▲ *Gleichbehandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen*

Spenden und Mitgliedsbeiträge sind gleich zu behandeln. Denn auch Mitgliedsbeiträge dienen dem gemeinnützigen Satzungszweck. Es sollte nicht – wie nach geltendem Recht – darauf abgestellt werden, ob der Zahlung eine mehr oder weniger altruistische Motivation zu Grunde liegt. Derartige Stufungen und Abgrenzungen sind für die Bürgerinnen und Bürger nur schwer nachzuvollziehen und erhöhen zudem den bürokratischen Aufwand der Finanzverwaltung.

▲ *Vereinheitlichung der Spendenhöchstsätze auf 10 %*

Dies gilt auch für die unterschiedlichen Spendenhöchstsätze von 5 und 10 %. Die Enquete-Kommission empfiehlt, diese einheitlich auf 10 % festzulegen. Durch eine solche gesetzliche Regelung werden sowohl die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement in der Form der Spende von Geld als auch die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen für Vereine und Organi-

sationen als potenzielle Empfänger von Spendengeldern verbessert.

▲ *Vereinfachung der Ausstellung von Zuwendungsbestätigungen*

Die Enquete-Kommission sieht demgegenüber derzeit keinen Handlungsbedarf auf der Ebene von Gesetzen oder Verordnungen bei der Regelung über die Ausstellung von Zuwendungsbestätigungen (§ 50 EStDV). Bis ins Jahr 1999 galt das so genannte Durchlaufspendenverfahren. War der Leistungsempfänger keine juristische Person des öffentlichen Rechts, durfte die Leistung nicht unmittelbar an den gemeinnützigen Leistungsempfänger erfolgen, sondern musste zunächst an eine inländische juristische Person des öffentlichen Rechts oder an eine inländische öffentliche Dienststelle (z. B. Gemeinde) als „Durchlaufstelle" gezahlt werden. Seit dem 1. Januar 2000 nimmt eine Körperschaft, die steuerbegünstigte Zwecke verfolgt, die Spenden unmittelbar selbst entgegen und stellt nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck eine Zuwendungsbestätigung aus. Der Verzicht auf das Durchlaufspendenverfahren wurde von den im Rahmen der Neuordnung des Spendenrechts beteiligten Spitzenverbänden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips begrüßt. Das Durchlaufspendenverfahren bleibt zwar weiterhin zulässig. Jedoch haben die Durchlaufstellen (z. B. Gemeinden) nicht mehr die Pflicht, Spenden für steuerbegünstigte Zwecke entgegenzunehmen. Außerdem haben sie auch nicht mehr die Funktion eines Garanten für die steuerbegünstigte Verwendung der Spende und die Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungsbestätigung (Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Bundestagsdrucksache 14/5445, Antwort auf Frage 43). Hierdurch tritt eine verschärfte Haftung der Vereine und Vereinsvorstände ein. Nicht zuletzt deshalb empfiehlt die Enquete-Kommission, die Gefährdungshaftung in § 10 Abs. 4 EStG durch eine verschuldensabhängige Haftung zu ersetzen (vgl. C.4.2.). Außerdem sehen sich insbesondere kleinere Vereine einer stärkeren bürokratischen Belastung ausgesetzt, weil in § 50 Abs. 4 EStDV im Zusammenhang mit der Abschaffung des Durchlaufspendenverfahrens besondere Nachweispflichten aufgenommen wurden. Beispielsweise sind Vereinnahmung wie Verwendung der Zuwendungen aufzuzeichnen (Nachweis über zweckentsprechende Verwendung). Auch das Erarbeiten und Ausfüllen des vorgeschriebenen Formulars stellt für ehrenamtliche Kassenwarte oder Schatzmeister von Vereinen einen außergewöhnlich großen Aufwand dar.

Die Enquete-Kommission hält es deshalb für notwendig, im Rahmen des geltenden Rechts nach Möglichkeiten zu suchen, wie das Verfahren der Ausstellung von Zuwendungsbestätigungen vereinfacht werden kann.

Die Einführung einer so genannten Zeitspende, d. h. eines Spendenabzugs auch für im Dienste gemeinnütziger Zwecke aufgewendete Engagementzeit, wird im Ergebnis nicht befürwortet. Die bürgerschaftlich Engagierten müssten über ihren Zeiteinsatz genau Buch führen und die gemeinnützigen Körperschaften müssten dies bestätigen. Hierdurch würde ein bürokratisches Verfahren in Gang gesetzt, das bürgerschaftliches Engagement eher behindern als fördern würde. Auch der Gefahr von Missbräuchen müsste durch verfahrensmäßige Vorkehrungen vorgebeugt werden. Außerdem würde das Steuerrecht durch die Einführung einer Zeitspende komplizierter. Schließlich wäre die Berechtigung zum Spendenabzug als indirekte staatliche Entlohnung bürgerschaftlichen Engagements anzusehen, von der zudem nur Steuerzahlerinnen und Steuerzahler profitieren könnten. Diese Nachteile überwiegen den Vorteil in Gestalt einer besseren Anerkennung und Wertschätzung bürgerschaftlichen Engagements deutlich.

2. Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung

Abbau bürokratischer Hemmnisse im Zuwendungsrecht und in der Zuwendungspraxis

Viele Vereine und Organisationen, die im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements tätig sind, erhalten zur Unterstützung ihrer gemeinnützigen Arbeit eine öffentliche Förderung. Mit Hilfe der öffentlichen Förderung können bestimmte Projekte durchgeführt werden (Projektförderung) oder aber die Institution als solche wird gefördert (Institutionelle Förderung). Insbesondere bei der Projektförderung wird zwischen Vollfinanzierung, Anteilsfinanzierung, Festbetragsfinanzierung und Fehlbedarfsfinanzierung unterschieden. Die öffentliche Förderung erlaubt es den Vereinen und Organisationen, kostengünstige Angebote an die Bürgerinnen und Bürger im gemeinnützigen Bereich zu machen. Die Vereine und andere Organisationen dürfen dabei nicht in Konkurrenz zu privaten Unternehmen auftreten. Beispiele für öffentliche Förderung sind die Unterstützung von Bildungsmaßnahmen, von Festivals, von Jugendfreizeiten, von Begegnungen usw. Wichtige Bereiche einer öffentlichen Förderung sind Kunst und Kultur, Kinder und Jugend, Sport, politische Bildung, Umweltschutz und Wohlfahrtspflege. Zuwendungen dürfen nur in den Haushalt eingestellt werden, wenn der Bund (bzw. die Länder) an der Erfüllung der betreffenden Aufgaben durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung (Landesverwaltung) ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 23 BHO). Drei Kerngedanken liegen dem Zuwendungsrecht zugrunde:

– Aufgaben, für die der Bund bzw. die Länder einen eigenen Verwaltungsapparat aufbauen müssten, sollen von dritten Stellen übernommen werden, um die Haushaltsmittel des Bundes bzw. der Länder möglichst wirtschaftlich zu verwenden.

– Aufgaben, die im Gemeinwohl liegen, an deren Erfüllung der Bund bzw. die Länder gleichwohl partizipieren, sollen an dritte Stellen übertragen werden. Zentral ist hier der Gedanke der „Staatsfreiheit". Diese Begründung spielt in den Bereichen Forschungsförderung, Förderung von Kunst und Kultur, Kinder- und Jugendförderung, Sportförderung, Förderung der politischen Bildung, Förderung von Umweltverbänden oder bei der Förderung freier Träger der Wohlfahrtspflege eine große Rolle.

– Aufgaben der Entwicklungshilfe oder der Auswärtigen Kulturpolitik werden an Dritte übertragen, da einige Staaten eher mit nicht-staatlichen Stellen als mit der Bundesregierung zusammenarbeiten wollen.

Daraus kann abgeleitet werden, dass auch der Bund bzw. die Länder ein maßgebliches Interesse an der Gewährung von Zuwendungen haben, da das Zuwendungsrecht ihnen politische Gestaltungsmöglichkeiten einräumt, ohne dass der Staat bei der Durchführung direkt tätig werden muss.

Die Besonderheit des Zuwendungsrechts liegt darin, dass die Grundsätze zwar vom Gesetzgeber in der Bundeshaushaltsordnung bzw. in den Landeshaushaltsordnungen festgelegt sind, die konkrete Zuwendungspraxis, d. h. die Gestaltung der Zuwendungen, aber vornehmlich durch Verwaltungsvorschriften geregelt wird. Das Zuwendungsrecht und insbesondere die Zuwendungspraxis ist durch zahlreiche hoheitsrechtliche Relikte geprägt. Allein die Begriffe „Zuwendungsempfänger“ und „Zuwendungsgeber“ drücken ein Ungleichheitsverhältnis aus. Der eine, die Verwaltung, gibt bzw. gewährt eine Zuwendung, der andere, die Organisation des Dritten Sektors, empfängt bzw. erhält eine Zuwendung. Dieses ungleiche Verhältnis findet in der Praxis u.a. auch darin seinen Ausdruck, dass im Regelfall allein der Zuwendungsgeber, also die Verwaltung, entscheidet, welche Form der Zuwendung angemessen und adäquat ist. Gelegentlich wird an Stelle eines Zuwendungsbescheides die Rechtsform des Zuwendungsvertrages („Leistungsvereinbarung“) gewählt. Da die Verwaltung nicht befugt ist, Zuwendungen ohne Zwecksetzung zu vergeben, führt die Wahl der Vertragsform nicht zu einer tatsächlichen Gleichberechtigung der Vertragspartner. Die rechtliche Sicherung der Zweckerreichung wird durch entsprechende Vertragsklauseln erreicht, während ein Zuwendungsbescheid mit entsprechenden Nebenbestimmungen versehen wird (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil VII AI1). Gerade kleineren Trägern wird mit den Zielvereinbarungen und Berichtspflichten im Zusammenhang mit Zuwendungsvereinbarungen häufig ein größerer Aufwand zugemutet als dies beim traditionellen Einzelnachweis der Fall ist.

Von tragender Bedeutung für das Zuwendungsrecht und damit auch für die Vereine und Organisationen, die bürgerschaftliches Engagement organisieren, sind die sich aus dem öffentlichen Haushaltsrecht ergebenden Prinzipien der Subsidiarität und der Jährlichkeit. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass Zuwendungen nur zusätzlich zu einer eigenen Finanzierung des Zuwendungsempfängers hinzutreten können. Dieser muss alles in seinen Kräften Stehende tun, um seine Vorhaben zunächst aus eigenen Mitteln zu erfüllen. Insbesondere durch die so genannte Fehlbedarfsfinanzierung wird das Subsidiaritätsprinzip konsequent umgesetzt. Bei der Fehlbedarfsfinanzierung übernimmt der Bund bzw. das Land den Fehlbedarf zwischen den eigenen Mitteln des Zuwendungsnehmers und dem Mittelbedarf für das Projekt.

Nach dem Jährlichkeitsprinzip müssen Zuwendungen im jeweiligen Haushaltsjahr aufgebraucht und nicht verbrauchte Zuwendungen an den Zuwendungsgeber zurückgezahlt werden.

Haushaltsrechtlich entstehen so genannte Nebenhaushalte des staatlichen Zentralhaushalts (Kilian 2002). Diese Anbindung an den Zentralhaushalt, der durch das Haushaltsgesetz verabschiedet wird, ist notwendig, weil es sich bei den Zuwendungen um öffentliche Gelder der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler handelt. Deshalb unterliegen auch diese Nebenhaushalte den Prinzipien der Sparsamkeit, der Haushaltstransparenz und der Kontrolle (ebd.). Diese Prinzipien stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Autonomie der Zuwendungsempfänger. Ohne einen gewissen Grad an Autonomie der Vereine und Organisationen, die Zuwendungen erhalten, ist eine Förderung privater Institutionen mit öffentlichen Geldern zum einen wirtschaftlich nicht sinnvoll; zum anderen sind Autonomie und Selbstorganisation Grundvoraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement.

Die Vorgaben des Haushaltsrechts, insbesondere die strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, führen dazu, dass das bürgerschaftliche Engagement in Form der Geldspende im Ergebnis eingeschränkt wird, weil zusätzliche Mittel vielfach zu einer Reduzierung der Förderung führen. Nicht zweckgebundene Spenden führen in der Regel zu einer haushaltsrechtlichen Anrechnung mit dem paradoxen Effekt, dass diese Spenden – ebenso wie die Steuerzahlung – den allgemeinen Staatshaushalt entlasten. Dies gilt vor allem für Spenden an institutionelle Zuwendungsempfänger (näher hierzu: Kilian 2002). Das zeitliche Engagement in Vereinen und Organisationen, die eine Zuwendung erhalten, wird im Zuwendungsverfahren in der Regel nicht anerkannt. Das heißt: Bürgerschaftliches Engagement wird durch das Zuwendungsrecht vielfach nicht honoriert.

Ein Schlüssel für die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in Vereinen und Organisationen, die öffentliche Förderung erhalten, liegt daher in der Reform der Praxis des Zuwendungsrechts und einzelner seiner Vorschriften. Bereits durch eine vernünftige Anwendung bestehender Vorschriften im Interesse der Zuwendungsnehmer könnten wesentliche Verbesserungen erzielt werden. Eine Weiterentwicklung des Zuwendungsrechts und der Zuwendungspraxis im Sinne einer Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements würde aller Voraussicht nach dazu führen, dass mehr Personen bereit sind, finanzielle Mittel für Vereine und andere Organisationen zur Verfügung zu stellen. Langfristig könnte dies den Bedarf an öffentlichen Mitteln senken.

Folgende Veränderungen sollten im Bereich des Zuwendungsrechts und insbesondere der Zuwendungspraxis vorgenommen werden:

▲ *Schulung der Zuwendungsgeber sowie der Zuwendungsempfänger*

Eine bessere Schulung der Zuwendungsempfänger und auch der Zuwendungsgeber bietet bereits einen wichtigen Lösungsansatz. Beide Seiten wissen zu wenig, wo die Probleme der jeweils anderen liegen. Die Schulung von

Zuwendungsgebern und Zuwendungsnehmern sollte von einer neutralen staatlichen oder auch zivilgesellschaftlichen Institution vorgenommen werden.

Ebenso wäre zu überlegen, ob Dachverbände Schulungen für ihre Mitglieder verstärkt anbieten sollten. Sie müssten dafür durch Zuwendungen finanziell in den Stand gesetzt werden. Die Übertragung der Schulung und Beratung an Organisationen des Dritten Sektors hätte darüber hinaus den Vorteil, dass eine Instanz diese Aufgaben wahrnehmen würde, der die Probleme aus der Praxis vertraut wären.

Zuwendungsgeber müssten aber ebenfalls mit den tatsächlichen Problemen von Zuwendungsempfängern stärker vertraut gemacht werden, damit sie praxisgerechte Zuwendungsentscheidungen treffen können.

▲ *Verbesserung der Beratungs- und Informationsmöglichkeiten*

Informationsdefizite auf Seiten der Zuwendungsempfänger und derjenigen Vereine und Organisationen, die an einer öffentlichen Förderung interessiert sind, sollten durch eine bessere Beratung und durch genaue, auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittene Informationen ausgeglichen werden. Vor dem Hintergrund des Leitbildes des ermöglichenden Staates ist hier der Staat gefordert, Angebote zu machen. Gerade am Beginn eines Zuwendungsverhältnisses sind differenzierte Informationen über dessen verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten und die jeweiligen Auswirkungen notwendig (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil VII AII3). Es wird empfohlen, die Bundesbehörden in Anlehnung an die §§ 13 bis 15 SGB I zu Aufklärung, Beratung und Auskunft der Zuwendungsempfänger sowie derjenigen, die an einer öffentlichen Förderung interessiert sind, gesetzlich zu verpflichten (Wortlaut der Vorschriften: siehe Kasten). Ebenso wie im Sozialgesetzbuch könnte so die durch die Unübersichtlichkeit des Rechtsgebietes begründete mangelnde Rechtsrealisierung ausgeglichen werden. Eine solche Regelung des Bundes könnte zugleich eine Vorbildwirkung für die Länder haben (näher zu Information, Beratung und Begleitung bürgerschaftlichen Engagements siehe unten Abschnitt Nr. 2).

Regelungen zu Aufklärung, Beratung und Auskunft

Das Sozialgesetzbuch I (Allgemeiner Teil) regelt Folgendes:

§ 13 **Aufklärung**. Die Leistungsträger, ihre Verbände und die sonstigen in diesem Gesetzbuch genannten öffentlich-rechtlichen Vereinigungen sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung über die Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch aufzuklären.

§ 14 **Beratung.** Jeder hat Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch. Zuständig für die Beratung sind die Leistungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind.

§ 15 **Auskunft.** (1) Die nach Landesrecht zuständigen Stellen, die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung sind verpflichtet, über alle sozialen Angelegenheiten nach diesem Gesetzbuch Auskünfte zu erteilen.

(2) Die Auskunftspflicht erstreckt sich auf die Benennung der für die Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger sowie auf alle Sach- und Rechtsfragen, die für die Auskunftsuchenden von Bedeutung sein können und zu deren Beantwortung die Auskunftsstelle imstande ist.

▲ *Mehr Flexibilität durch vermehrte Nutzung bestehender haushaltsrechtlicher Instrumente*

Mit der Einführung von Selbstbewirtschaftungsmitteln wurden innerhalb des bestehenden Haushaltsrechts bereits Instrumente geschaffen, die eine größere Flexibilität in der Mittelverwendung ermöglichen. Selbstbewirtschaftungsmittel entfalten ihre Wirkung mit Blick auf das Jährlichkeitsprinzip. Ausgabereste von Titeln, die zur Selbstbewirtschaftung überwiesen wurden, können in das Folgejahr übertragen werden mit dem Ziel, eine unnötige Ausgabe noch nicht verbrauchter Mittel in den letzten Wochen eines Kalenderjahres („Dezemberfieber“) zu verhindern. Hierdurch wird das grundsätzliche Verbot für die Zuwendungsempfänger, Rücklagen zu bilden, gelockert und dadurch mehr Flexibilität ermöglicht. Das Verbot der Rücklagenbildung ist bei der institutionellen Förderung in der Regel nicht gerechtfertigt, während bei der Projektförderung im Einzelfall geprüft werden sollte, ob ein solches Verbot in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden soll. Zweck des Verbotes ist es, zu verhindern, dass

Fördermittel nicht dem Zuwendungszweck entsprechend verwendet werden (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil VII AII3). Bei einer institutionellen Förderung kann eine Rücklagenbildung für die Erreichung des Zuwendungszwecks förderlich sein, während eine Projektförderung grundsätzlich nicht mit einer Rücklagenbildung vereinbar ist. Letzteres gilt aber nicht für kontinuierliche Projektförderungen, die in den vergangenen Jahren zunehmend an die Stelle von institutionellen Förderungen getreten sind. Bei solchen „quasi-institutionellen“ Förderungen kann ebenso wie bei mehrjährigen Projekten eine Rücklagenbildung ausnahmsweise sachgerecht sein. Schließlich gibt es auch im Hinblick auf die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln bereits Möglichkeiten der gegenseitigen Deckung von Personal- und Sachmitteln sowie der Deckung der verschiedenen Titel der Sachkosten.

Diese vorhandenen Instrumente werden bislang auf Bundesebene insgesamt sehr restriktiv angewandt. Dabei bieten sie den Zuwendungsempfängern deutlich mehr Flexibilität. Ihre Anwendung könnte mittelfristig auch einen geringeren Zuwendungsbedarf zur Folge haben und wird deshalb empfohlen. In den Ländern werden die Instrumente der Haushaltsflexibilisierung durch Selbstbewirtschaftungsmittel bereits stärker genutzt.

▲ *Vereinfachung der Kontrolle der Mittelverwendung*

Es wird empfohlen, die Kontrolle der Mittelverwendung durch Verwendungsnachweise zu entbürokratisieren. Bei der Projektförderung wird ein Sachbericht verlangt, aus dem hervorgeht, ob und wie der Zuwendungszweck inhaltlich erreicht worden ist. Daneben wird ein zahlenmäßiger Nachweis verlangt. Haushaltskontrolle und Haushaltstransparenz sind zweifelsohne notwendig. Soweit hierbei auf bürokratische Verfahren nicht verzichtet werden kann, erscheint es unverzichtbar, mit der Zuwendung auch Mittel für eine professionelle Finanzverwaltung, Buchführung etc. zur Verfügung zu stellen. Die Engagierten werden hierdurch zeitlich entlastet und können sich besser auf ihre eigentliche Engagement-Tätigkeit konzentrieren. Auch dies trägt zur Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements bei und wird deshalb empfohlen.

▲ *Vermehrte Festbetrags- und Anteilsfinanzierung*

Ferner empfiehlt die Enquete-Kommission, auch bei Organisationen des bürgerschaftlichen Engagements regelmäßig die Festbetrags- oder die Anteilsfinanzierung einzusetzen. Bei der Festbetragsfinanzierung wird ein Vorhaben mit einem bestimmten festgesetzten Betrag gefördert, wobei für den Fall, dass das Vorhaben preisgünstiger durchgeführt wird, die übrigen Mittel beim Zuwendungsempfänger verbleiben. Bei der Anteilsfinanzierung übernimmt der Bund bzw. das Land einen zuvor festgelegten bestimmten Anteil, wobei Eigenmittel nicht zwingend in das Vorhaben eingestellt werden müssen. Die momentan verbreitete Form der Fehlbedarfsfinanzierung muss ersetzt werden, weil mit ihr keine Anreize geschaffen werden, eigene Mittel zu erwirtschaften. Diese führen nämlich sofort zu einer Kürzung des errechneten Fehlbedarfs und im Zweifel zur Rückzahlung der Zuwendung. Um den Vereinen stärkere Möglichkeiten einzuräumen, ihre Finanzautonomie wahrzunehmen, sollten sie in der Einwerbung und Verwendung ihrer Mittel eigenständiger werden. Instrumente wie die Festbetrags- oder Anteilsfinanzierung, die bei Unternehmen eingesetzt werden, um wirtschaftliche Anreize zu schaffen, bieten auch für Organisationen des Dritten Sektors entsprechende Ansätze.

▲ *Gesetzliche Regelung einer Zweckbindung von Spendeneinnahmen*

Sowohl bei der institutionellen Förderung als auch bei der Projektförderung sollten Möglichkeiten geschaffen werden, Spenden nicht oder nur teilweise auf die Förderung anzurechnen und damit einen Anreiz für potenzielle Spenderinnen und Spender zu schaffen. Die Spende an private Vereine und Organisationen als eine freiwillige Zusatz-Förderung der Bürgerinnen und Bürger erfolgt nämlich in aller Regel nicht zu dem Zweck, die öffentliche Hand zu entlasten, sondern den finanziellen Spielraum des Spendenempfängers zu erhöhen. Haushaltstechnisch kann diese Zwecksetzung durch entsprechende Haushaltsvermerke sichergestellt werden. In den Gruppierungsplan des Haushalts kann ein besonderer Einnahmetitel für Spenden aufgenommen werden. Die Spenderinnen und Spender sind nach derzeit geltendem Recht gut beraten, ihre Spenden als zweckgebunden zu deklarieren (näher hierzu Kilian 2002).

Die Enquete-Kommission empfiehlt, in der Bundeshaushaltsordnung entsprechend dem Vorbild von § 8 der Landeshaushaltsordnung von Sachsen-Anhalt eine gesetzliche Zweckbindung von Spendeneinnahmen zu regeln (Kilian 2002). Für diese Einnahmen wäre eine generelle haushaltsmäßige Publizitätspflicht festzulegen. Fließt einem Nebenhaushalt über längere Zeit ein beträchtliches Spendenaufkommen zu, so könnte eine Bürgerbeteiligung bei der Haushaltskontrolle – z. B. durch Einsetzung eines „Bürgerbeirats“ – ermöglicht werden (Kilian 2002).

§ 8 der Landeshaushaltsordnung von Sachsen-Anhalt hat folgenden Wortlaut:

§ 8 Grundsatz der Gesamtdeckung. Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist *oder die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.*

(zusätzlicher Text im Vergleich zu § 8 Bundeshaushaltsordnung ist durch Kursivschrift hervorgehoben)

▲ *Lockerung des Besserstellungsverbotes*

Zweckgebundene Spenden dürfen ebenso wie Zuwendungen nicht dazu verwendet werden, die Besoldung der Bediensteten des Zuwendungsempfängers gegenüber den Bediensteten im öffentlichen Dienst zu verbessern (so genanntes Besserstellungsverbot; vgl. Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil VII AI1). Das Besserstellungsverbot für Zuwendungen des Bundes, geltend bei institutioneller Förderung und bei Projektförderung, sofern die Gesamtausgaben überwiegend aus öffentlicher Hand gefördert werden, ist in § 8 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2001

geregelt. Eine Lockerung dieses Verbotes für hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird empfohlen, weil dies zu einer leistungsgerechteren Entlohnung und damit indirekt zu einer Verbesserung der institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement beitragen könnte.

▲ *Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements als Eigenanteil bei der Fehlbedarfsfinanzierung*

Einige Bundesländer ermöglichen Vereinen und Organisationen des Dritten Sektors bei der Beantragung von Zuwendungsmitteln für Projekte, ehrenamtliches bzw. bürgerschaftliches Engagement als Eigenanteil in den Kosten- und Finanzierungsplan der beantragten Förderung einzustellen. Bürgerschaftliches Engagement erfährt damit eine deutliche Anerkennung und wird den finanziellen Eigenmitteln von Vereinen und Organisationen des Dritten Sektors gleichgestellt.

Es wird empfohlen, diese Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements auch auf der Bundesebene, z.B. nach dem Vorbild von Bayern, Baden-Württemberg oder Rheinland-Pfalz, verbindlich einzuführen. Für andere Bundesländer könnte dies ebenfalls eine Vorbildwirkung haben. Es würden damit jene Organisationen gestärkt, die an Stelle von finanziellen Mitteln die Engagement-Zeit ihrer Mitglieder einbringen. Zugleich beinhaltet eine solche Verfahrensweise eine besondere Form der Anerkennung für die einzelnen Engagierten: Es wird transparent gemacht, dass durch bürgerschaftliches Engagement auch wirtschaftlich relevante Werte produziert werden. Da im Rahmen von Zuwendungsnachweisen ohnehin Buch geführt werden muss, entsteht keine nennenswerte zusätzliche Bürokratie. Deshalb steht dieser Vorschlag im Einklang mit der Ablehnung der Einführung einer Zeitspende im Steuerrecht (vgl. C3.1.).

Information, Beratung und Begleitung des bürgerschaftlichen Engagements

Eine Grundvoraussetzung für den Zugang zu bürgerschaftlichem Engagement sind Informationen über Inhalte der jeweiligen Engagement-Tätigkeit, aber auch über die rechtlichen Rahmenbedingungen dieser Tätigkeit. Zu Letzteren gehört z.B. auch die Information über das Bestehen eines Haftpflichtversicherungsschutzes und über dessen Umfang. Diese Informationen sind sowohl aus der Sicht des einzelnen bürgerschaftlich Engagierten als auch aus der Sicht der Vereine und Organisationen, die bürgerschaftliches Engagement organisieren, notwendig.

Gerade auch in der Praxis des Zuwendungsrechts (siehe Abschnitt Nr. 1) zeigt sich, dass Kommunikationsbarrieren zwischen der staatlichen Verwaltung und den Zuwendungsempfängern überwunden werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist in den neueren Staats- und Verwaltungsmodellen ein verändertes staatliches Leitbild entworfen worden. Das Leitbild des ermöglichenden Staates geht davon aus, dass der Staat sich zurücknimmt und die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement optimiert. Dieses Leitbild muss in der Verwaltung umgesetzt und mit Leben erfüllt werden. Dort ist vielfach ein Perspektivenwechsel notwendig. Es wird in Zukunft nicht mehr so sehr darum gehen, wie der Staat möglichst umfassend kontrollieren kann, dass die Bürgerinnen und Bürger sich den Verwaltungsvorschriften entsprechend engagieren, sondern vielmehr darum, wie durch eine umfassende Information über die bestehenden Vorschriften und durch deren klare und verständliche Gestaltung möglichst große Engagementräume für die Bürgerinnen und Bürger geöffnet werden können.

Wegen der Differenziertheit und Komplexität von Gesetzen und Rechtsvorschriften ist fachkundige Beratung notwendig, um bürgerschaftliches Engagement zu ermöglichen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips erbringen Verbände, Vereine und Organisationen in vielfältiger Weise Beratungs- und Informationsleistungen für die einzelnen bürgerschaftlich Engagierten und für Menschen, die an einem Engagement interessiert sind. Auch Freiwilligenagenturen sind ein wichtiges Beispiel für Beratungs- und Informationstätigkeit im Wege der Selbstorganisation. Professionelles Beratungs-Knowhow ist in vielen Organisationen vorhanden (vgl. hierzu unten Abschnitt Nr. 5). Daneben wird dieses extern beispielsweise bei Steuer- und Rechtsberatern in Anspruch genommen (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil VI DIII).

▲ *Praxisorientierte Informationsbroschüren*

Zur Überwindung von Informations- und Kommunikationsbarrieren tragen auch adäquate, für die Praxis entwickelte Materialien bei, die allgemein verständlich Rechtswissen für bürgerschaftlich Engagierte bereitstellen. Solche Informationen werden teilweise von Verbänden, Vereinen und Organisationen, die bürgerschaftliches Engagement organisieren, angeboten. Es handelt sich aber auch um eine wichtige Aufgabe staatlicher Behörden zur Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements. Es wird deshalb empfohlen, der Erstellung praxisorientierter Informationsbroschüren, deren Aktualisierung und einer bereichsspezifischen Zusammenstellung bereits vorhandenen Informationsmaterials einen hohen Stellenwert einzuräumen.

▲ *Gesetzliche Verpflichtung zu Auskunft, Beratung und Aufklärung*

Nach § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und der gleichlautenden Gesetze der Länder sind die Behörden zu Beratung und Auskunft verpflichtet:

„Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten“.

Für das steuerrechtliche Verfahren enthält § 89 AO eine wortgleiche Regelung. Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Weiterentwicklung beider Vorschriften im Sinne des Leitbildes des ermöglichenden Staates. Eine Vorbildwirkung haben die Vorschriften der §§ 13, 14 und

15 SGB I. Sie regeln neben Beratung und Auskunft auch eine Verpflichtung zur Aufklärung (§ 13). Von einer solchen Verpflichtung zu aktiver Information könnte ein Anstoß zu einem Umdenken im Sinne des bereits dargestellten veränderten staatlichen Leitbildes ausgehen.

▲ *Anspruch auf Zugang zu Akten und Informationen*

Umgekehrt ist es in einem solchen Modell, das verstärkt auf eine Kooperation zwischen Staat und Bürgern setzt, notwendig, dass die engagierten Bürgerinnen und Bürger ihrerseits aktiv Informationen einfordern und sich beschaffen. Sie brauchen hierfür einen gebührenfreien Zugang zu den Akten und Informationen der Behörden. Dies gilt für herkömmliche Akten ebenso wie für elektronische Akten und Informationen. Im Sinne einer größeren Transparenz sollte künftig dieser Zugang der Regelfall und nicht mehr – wie bisher – der Ausnahmefall sein. Wie in C2.1. dargelegt, ist der Staat auf Grund des Grenzziehungsauftrages des Rechts verpflichtet, Bürgerinnen und Bürger sowie wichtige Rechtsgüter vor möglichen negativen Folgen von Bürgerbeteiligung zu schützen. Hierzu gehört es, Rechte Dritter wie z. B. den Schutz des Persönlichkeitsrechts, das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, den Datenschutz sowie zwingende staatliche Geheimhaltungsinteressen durch klare Vorgaben zu regeln. Daneben ist es notwendig, den Meinungs- und Willensbildungsprozess innerhalb der Regierung und innerhalb der Behörden zu schützen, wobei das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an einer frühzeitigen Information über staatliche Planungen und Konzeptionen hinreichend zu berücksichtigen ist. In diesem Sinne wird ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, wie es auf Länderebene beispielsweise mit dem Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 9. Februar 2000 bereits existiert, empfohlen. Dessen Grundnorm lautet: „Jede natürliche und juristische Person des Privatrechts hat Anspruch auf Zugang zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen“.[13]

Chancengleichheit und Förderung

Chancengleichheit beim Zugang zu öffentlicher Förderung und allgemein zu staatlicher Unterstützung ist gerade für kleinere, ungebundene Initiativen eine Grundvoraussetzung zur Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements. Die Zugangsproblematik liegt nicht allein in den rechtlichen Vorschriften. Häufig zeigen sich trotz formalrechtlich gleicher Bedingungen Ungleichheiten beim Zugang zu staatlicher Unterstützung. Beispielhaft sei auf eine nicht selten anzutreffende Praxis der Vergabe von Zuwendungen verwiesen, bei der sich auf Grund mangelhafter Transparenz und der ausschließlichen Anwendung des Prinzips „bekannt und bewährt“ eine „geschlossene Gesellschaft“ von geförderten Vereinen und Organisationen herausbildet (näher hierzu: Bogumil/Klie/Holtkamp/Roß 2001).

Neben den tatsächlichen Verhältnissen, die z.B. von der Durchsetzungsfähigkeit von Wohlfahrtsverbänden geprägt sind, stellen teilweise auch gesetzliche Vorschriften Zugangsbarrieren für kleinere, ungebundene Initiativen dar. Eine vorbildliche Regelung für den Zugang zu öffentlicher Förderung und Unterstützung ist die Förderung von Selbsthilfegruppen im Gesundheitsreformgesetz 2000: Die Vorschrift des § 20 Abs. 4 SGB V enthält eine Verpflichtung der Krankenkassen zur Förderung von Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen (zu Problemen in der praktischen Umsetzung vgl. B3.2.1). Bei der Gewährleistung von mehr Chancengleichheit besteht Handlungsbedarf im Bereich der Jugendhilfe und der Sozialhilfe.

▲ *Gleicher Zugang zur Förderung in der Jugendhilfe*

Nach § 75 Abs. 3 SGB VIII sind die Kirchen- und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie die auf Bundesebene zusammengeschlossenen Verbände der freien Wohlfahrtspflege von vornherein anerkannte Träger der freien Jugendhilfe. Für andere Organisationen und Initiativen stellt § 75 Abs. 1 SGB VIII mehrere Anerkennungsvoraussetzungen auf. Hierzu gehört die Verfolgung gemeinnütziger Ziele ebenso wie die Einschätzung, dass die Antragsteller „auf Grund der fachlichen und personellen Voraussetzungen erwarten lassen, dass sie einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe zu leisten im Stande sind“. Die Kirchen und die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände hat man zu Recht privilegiert, weil es sich hier um seit Jahrzehnten bekannte und anerkannte Organisationen handelt. Allerdings muss die Verwaltung entsprechend aufgefordert werden, eine adäquate Zugangs- und Förderungsmöglichkeit für neue Träger zu schaffen. Zudem ist es zur Ermöglichung von mehr Chancengleichheit notwendig, dass die Dreijahresfrist in § 75 Abs. 2 SGB VIII reduziert wird. Nach dieser Vorschrift besteht nach geltendem Recht ein Anspruch auf Anerkennung, wenn eine Organisation mindestens drei Jahre auf dem Gebiet der Jugendhilfe tätig gewesen ist.

▲ *Gleicher Zugang zur Unterstützung durch die Träger der Sozialhilfe*

Auch auf dem Gebiet der Sozialhilfe sind die großen Wohlfahrtsorganisationen durch gesetzliche Vorschriften gegenüber anderen Initiativen und Organisationen privilegiert. Nach § 10 Abs. 3 Satz 2 BSHG sollen die Träger der Sozialhilfe die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen. Die Enquete-Kommission empfiehlt, diese Verpflichtung zur Unterstützung auf andere, nicht verbandsabhängige freie Einrichtungen und Organisationen auszudehnen, wie dies bereits heute nach § 17 Abs. 3 SGB I möglich ist. Insgesamt gilt es aber, von Seiten des staatlichen Gesetzgebers deutlich zu machen, dass ihm Chancengleichheit beim Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement ein wichtiges Anliegen ist.

▲ *Gleicher Zugang zur Zusammenarbeit mit den Trägern der Sozialhilfe*

Zur Klarstellung wird außerdem empfohlen, diese anderen freien Einrichtungen und Organisationen auch in § 10 Abs. 2 BSHG zu nennen. Diese Vorschrift regelt eine

[13] Auf Bundesebene ist in der 14. Wahlperiode ein Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern für ein Informationsfreiheitsgesetz (Stand: 20. Dezember 2000) im Internet veröffentlicht worden.

Verpflichtung zur Zusammenarbeit. Da eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit auch mit den nicht verbandsabhängigen Organisationen und Initiativen grundsätzlich aus der allgemeinen Norm des § 17 Abs. 3 SGB I abgeleitet werden kann, sind bei der zuletzt genannten Vorschrift die praktischen Auswirkungen einer Gesetzesänderung eher gering (vgl. hierzu Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil VI CIII). Hier gilt es aber, von Seiten des staatlichen Gesetzgebers deutlich zu machen, dass ihm Chancengleichheit beim Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement ein wichtiges Anliegen ist.

Erleichterung des Erwerbs einer Fahrerlaubnis für Fahrzeuge der Feuerwehr

Als bürokratisches Hemmnis stellt sich für die Angehörigen der freiwilligen Feuerwehr die Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung mit Wirkung zum 1. Januar 1999 dar, mit der die Zweite EU-Führerscheinrichtlinie (Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991) in nationales Recht umgesetzt worden ist (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil VI CI). Mit der Neuordnung der Führerscheinklassen ist auch die Grenze zwischen den bisherigen Führerscheinen der PKW-Klasse 3 und der LKW-Klasse 2 herabgesetzt worden. Sie liegt nunmehr bei einer zulässigen Gesamtmasse des Fahrzeugs von 3.500 kg anstelle der bisherigen Grenze von 7.500 kg. Fahrzeuge der freiwilligen Feuerwehr haben in der Regel ein Gewicht zwischen 3.500 kg und 7.500 kg. Für diese ist nunmehr der Erwerb einer weiteren Fahrerlaubnisklasse erforderlich, was zu höheren Kosten führt.

Das geltende EU-Recht lässt es zu, dass die Fahrerlaubnisprüfung nicht nur von amtlich anerkannten Sachverständigen und Prüfern einer technischen Prüfstelle abgenommen wird. Deshalb könnte nach österreichischem Vorbild eine neue Prüfungsstruktur innerhalb der Feuerwehren eingerichtet werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt, zunächst gemeinsam mit den Feuerwehrverbänden zu prüfen, ob hierdurch auf längere Sicht Kosten eingespart werden können.

Sollte es hier zu keiner vernünftigen Lösung im Interesse der freiwilligen Feuerwehren kommen, so wird empfohlen, dass sich die Bundesregierung im Interesse einer unbürokratischen Lösung und zur Förderung der institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements für die Zulassung von nationalen Ausnahmen von der Zweiten EU-Führerscheinrichtlinie für Angehörige von freiwilligen Feuerwehren, Rettungsdiensten und technischen Hilfsdiensten einsetzt. Den Angehörigen dieser Dienste sollte es ermöglicht werden, im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeiten mit einer Fahrerlaubnis der Klasse B (früher: Klasse 3) Fahrzeuge der Klasse C 1 zu führen.

Verbesserte Möglichkeiten der Rechtsberatung

Vielfach ist die Beratung und Unterstützung anderer der hauptsächliche Gegenstand einer Engagement-Tätigkeit. Hierbei ist es z. B. in Selbsthilfegruppen oder bei der Tätigkeit von Wohlfahrtsverbänden oft notwendig, dass auch rechtliche Unterstützung geleistet wird. Außerdem ist bürgerschaftliches Engagement selbst auf Information, Beratung und Begleitung angewiesen (vgl. Abschnitt Nr. 2). Hier kann es hilfreich sein, wenn ein Vereinsmitglied seine Rechtskenntnisse dem Verein unentgeltlich zur Verfügung stellen kann.

Nach dem Rechtsberatungsgesetz darf die Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten einschließlich der Rechtsberatung geschäftsmäßig – ohne Unterschied zwischen haupt- und nebenberuflicher, entgeltlicher und unentgeltlicher Tätigkeit – nur von Personen betrieben werden, denen dazu von der zuständigen Behörde die Erlaubnis erteilt ist. Unter dieses Verbot fällt auch die rechtliche Unterstützung aus altruistischen und karitativen Motiven. Das bedeutet: Auf die Gründe, weshalb man andere in rechtlichen Angelegenheiten unterstützen möchte, kommt es nicht an. Das Verbot gilt sogar dann, wenn die Beratung durch eine Volljuristin oder einen Volljuristen erfolgt. Fast jede Rechtsberatung wird als geschäftsmäßig angesehen, da es nach der Rechtsprechung ausreicht, wenn Wiederholungsabsicht besteht. Durch das Gesetz wird die Rechtsberatung bei Rechtsanwälten und einigen wenigen speziellen Berufen monopolisiert. Bürgerschaftliches Engagement kann hierdurch in vielfältiger Weise beeinträchtigt werden, z. B. die karitative Betätigung von Kirchengemeinden, die Tätigkeit von Beratungsstellen innerhalb der großen Wohlfahrtsverbände, die Tätigkeit von Selbsthilfegruppen und von Bürgerinitiativen. Häufig ist Rechtsberatung untrennbar mit einer im Vordergrund stehenden Erledigung einer sozialen Angelegenheit, z. B. der Schuldnerberatung, verbunden (vgl. Urteil des Landgerichts Stuttgart vom 21. Juni 2001, 5 KfH O 21/01 – nicht rechtskräftig). Hier gibt es in der Praxis durchaus Bemühungen, die Erlaubnisfreiheit nach dem Rechtsberatungsgesetz auf private Initiativen, Vereine und Selbsthilfegruppen auszudehnen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, das Verbot der Rechtsberatung aus altruistischen und karitativen Motiven durch eine Änderung des Rechtsberatungsgesetzes abzuschaffen oder zumindest deutlich zu lockern. Außerdem sollte ermöglicht werden, dass ein bürgerschaftlich Engagierter seinem Verein bzw. seiner Initiative rechtliches Fachwissen zur Verfügung stellen kann, ohne dass er Gefahr läuft, einem Bußgeldverfahren wegen Verstoßes gegen das Rechtsberatungsgesetz ausgesetzt zu sein. Hier bedarf es einer differenzierten Abwägung zwischen dem Interesse, bürgerschaftliches Engagement durch Rechtsberatung zu ermöglichen, und den berechtigten Interessen des Verbraucherschutzes (Schutz vor unsachgemäßer und falscher Rechtsberatung).

Lockerung der Praxis des Urheberrechts

Das geltende Urheberrecht basiert auf einem ausgewogenen Kompromiss zwischen den Belangen der Urheberinnen und Urheber und der gemeinnützig tätigen Vereine. Das Urheberrecht ist ein umfassendes Nutzungsrecht des Urhebers und steht als solches unter dem umfassenden Schutz der Eigentumsgarantie nach Artikel 14 GG (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil VI AIII). Darüber hinaus ist die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat der so genannten revidierten Berner Übereinkunft

zur Beachtung des Urheberrechts verpflichtet. Das Urheberrecht wird durch die Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) und ähnliche Gesellschaften zur Wahrnehmung von Urheberrechten kollektiv wahrgenommen. Nach § 52 Abs. 1 Satz 3 UrhG entfällt die Vergütungspflicht für Veranstaltungen der Jugendhilfe, der Sozialhilfe, der Alten- und Wohlfahrtspflege, der Gefangenenbetreuung sowie für Schulveranstaltungen, sofern sie nach ihrer sozialen oder erzieherischen Zweckbestimmung nur einem bestimmt abgegrenzten Kreis von Personen zugänglich sind. Der Gesetzgeber hat die Verwertungsgesellschaften zudem dazu verpflichtet, bei der Tarifgestaltung und bei der Einziehung der tariflichen Vergütung auf religiöse, kulturelle und soziale Belange der zur Zahlung der Vergütung Verpflichteten angemessene Rücksicht zu nehmen (§ 13 Abs. 3 Satz 4 des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes).

Die GEMA ist durch das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz verpflichtet, grundsätzlich für jede öffentliche Musiknutzung eine Vergütungsforderung geltend zu machen. Hierbei kommt es immer wieder zu Streitigkeiten zwischen den Mitarbeitern der GEMA und den bei gemeinnützigen Vereinen tätigen bürgerschaftlich Engagierten. Dies kann der Fall sein, wenn ein Musikverein zu Weihnachten kostenlose Darbietungen im Altenheim oder im Asylbewerberheim macht. Häufig kommt es auch zu Problemen, wenn im Anschluss an ein durch das Engagement der Mitglieder zustande gekommenes Vereinsfest mit musikalischen Darbietungen die GEMA ihren Anspruch geltend macht.

Die Problematik ist bereits in der Vergangenheit gesehen worden. So haben die GEMA und eine große Anzahl von Musikverbänden (Liedersänger- und Volksmusikverbände) Gesamtverträge geschlossen, die für Veranstaltungen mit sozialen und erzieherischen Zwecken eine besonders kostengünstige Regelung vorsehen, wobei auch die Anmeldung und die Abrechnung solcher Veranstaltungen für die einzelnen Vereine wesentlich erleichtert worden sind. Unausgewogenheiten bei der tariflichen Abrechnung im Einzelfall werden im Rahmen der so genannten Missverhältnisklausel (Bundesanzeiger Nr. 61 vom 2. April 1997, S. 4300) berücksichtigt. Hiernach kann die GEMA die Vergütung im Einzelfall ermäßigen, wenn die Einnahmen aus der Veranstaltung in grobem Missverhältnis zur Höhe der Tarifgebühren stehen.

Die Enquete-Kommission ist mit der GEMA wegen der noch bestehenden Probleme in einen Dialog eingetreten, um weitere Verwaltungsvereinfachungen zu erreichen. Ein Ergebnis ist, dass die GEMA in allen Bezirksdirektionen jeweils einen erfahrenen und kompetenten Ansprechpartner bzw. eine Ansprechpartnerin für sozial besonders sensible Lizenzbereiche wie z. B. das bürgerschaftliche Engagement zur Verfügung stellt. Es wird empfohlen, diesen Dialog zwischen dem Parlament und der GEMA fortzuführen mit dem Ziel, eine weitere Entbürokratisierung zu erreichen. Hierbei sollte z. B. die Einführung einer Geringfügigkeitsgrenze erörtert werden.

3. Stiftungszivilrecht: Reformbedarf

Vom Deutschen Bundestag ist auf der Grundlage eines Gesetzentwurfes der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 14/8477) sowie eines gleichnamigen und textidentischen Gesetzentwurfes der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/8765) am 25. April 2002 das Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts beschlossen worden. Die Erste Lesung hatte am 28. Februar 2002 bzw. am 18. April 2002 stattgefunden. Diese Reform des Stiftungszivilrechts knüpft an das Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen vom 14. Juli 2000 an, durch das in einem ersten Schritt die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für Stiftungen verbessert wurden. Dem Gesetz liegen die detaillierte analytische Bestandsaufnahme und die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht zu Grunde, die diese in ihrem Abschlussbericht im Oktober 2001 vorgelegt hatte. Es zielt darauf ab, durch eine bundeseinheitliche Regelung für potenzielle Stifterinnen und Stifter die für eine Stiftung maßgeblichen rechtlichen Anforderungen für die Errichtung transparenter und einfacher zu gestalten. Es enthält folgende wesentliche Regelungen:

– Die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen eine Stiftung Rechtsfähigkeit erlangt, werden im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) einheitlich und abschließend bestimmt. Aus den Grundrechten haben die Bürgerinnen und Bürger bereits jetzt ein ableitbares Recht, Stiftungen zu errichten und zu dotieren. Da ein solcher Anspruch aber bislang im BGB und in den meisten Landesstiftungsgesetzen nicht ausdrücklich eingeräumt und zudem verschiedentlich in der Literatur in Frage gestellt wird, entspricht es dem Gebot der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, dies im BGB eindeutig zu bestimmen.

– Der Verwaltungsakt, der neben dem Stiftungsgeschäft weiterhin zur Erlangung der Rechtsfähigkeit einer Stiftung notwendig ist, wird nicht mehr als „Genehmigung“, sondern als „Anerkennung“ bezeichnet. Damit wird deutlich, dass ein Rechtsanspruch auf Errichtung einer Stiftung besteht.

Die Enquete-Kommission unterstützt diese Änderungen des Stiftungszivilrechts. Hierdurch werden die Rahmenbedingungen für Bürgerinnen und Bürger, die sich im Rahmen von Stiftungen für das Gemeinwohl engagieren wollen, verbessert und die Stifterfreiheit wird gestärkt. Die bürokratischen Hürden für Stifterinnen und Stifter werden gesenkt. Aus der Sicht der Enquete-Kommission besteht noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Hinblick auf Bürgerstiftungen und die Einführung eines Stiftungsregisters. Die Abstimmung von Stiftungsbehörde und Finanzamt kann unter Bezug auf die vorliegende zivilrechtliche Stiftungsreform verbessert, das Gründungsverfahren von Stiftungen vereinfacht und beschleunigt werden.

▲ *Gesetzliche Regelung zu Bürgerstiftungen*

Bürgerstiftungen sind eine mögliche und attraktive Form der Öffnung der Organisationsform Stiftung gegenüber

bürgerschaftlichem Engagement. Deshalb gilt es, diese noch recht junge Form der Bürgerstiftungen besonders zu fördern. Schon von einer eigenständigen gesetzlichen Erwähnung von Bürgerstiftungen könnte eine Signalwirkung ausgehen. Außerdem bleibt abzuwarten, ob die Genehmigungsbehörden bei Bürgerstiftungen einen breiten Stiftungszweck akzeptieren, auch wenn dieser nicht gleichmäßig verfolgt werden kann. Sollte es hier in der Praxis zu Problemen kommen, so bedürfte auch dies einer gesetzlichen Regelung.

▲ *Schaffung von mehr Transparenz*

Stiftungen sind wichtige Akteure der Bürgergesellschaft. Ihre Bedeutung wird künftig noch zunehmen. Stiftungen ermöglichen es den Bürgerinnen und Bürgern, privates Vermögen für gemeinwohlorientierte Zwecke dauerhaft zur Verfügung zu stellen. Der Staat privilegiert die Rechtsform Stiftung u. a. im Steuerrecht und im Erbrecht. Im Gegenzug ist es notwendig, dass Stiftungen als Akteure der Bürgergesellschaft die erforderliche Transparenz hinsichtlich ihrer Aktivitäten schaffen. Dies beugt nicht nur möglichen Missbräuchen vor, sondern ist ein wesentlicher Beitrag zur Stiftungskultur. Da es selbst bei den oftmals sehr viel kurzlebigeren Vereinen ein Vereinsregister gibt, sollte ein solches Register für die auf Dauer angelegten Stiftungen ebenfalls eingerichtet werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, ein Stiftungsregister mit öffentlichem Glauben – analog dem Handelsregister – zu schaffen, das Angaben zu Name, Sitz, gesetzlicher Vertretung (Vorstand, Stiftungsrat) und Zweck der Stiftung enthält. Eine bundeseinheitliche Form der Registrierung erscheint sinnvoll. Allerdings ist es rechtlich strittig, ob der Bund die Kompetenz für ein solches Register hat. Die Zuständigkeit für die Ausführung des Stiftungszivilrechts obliegt den Ländern. Sie regeln das Verfahren der Stiftungsbehörden, die nähere Ausgestaltung und Arbeitsweise von Stiftungen sowie die Aufsicht über diese. Daher wäre es auch möglich, dass sich die Länder auf einen gemeinsamen Registerstandard der Stiftungsbehörden einigen und dann landesweite Stiftungsregister anlegen. Schon jetzt agieren viele Stiftungen im Sinne einer freiwilligen Selbstverpflichtung, um die gestiegenen Transparenzerwartungen zu erfüllen.

▲ *Verbesserung der Zusammenarbeit*

Es wäre wünschenswert, dass sich Stiftungsgenehmigungs- und -aufsichtsbehörden und Finanzbehörden bei der Errichtung steuerbegünstigter Stiftungen künftig noch enger abstimmen. Auch die Zusammenarbeit zwischen den potenziellen Stifterinnen und Stiftern und den Stiftungsbehörden ist von großer Bedeutung. Stiftungsgenehmigungs- und -aufsichtsbehörden beraten Stifterinnen und Stifter auf ihrem Weg zur Errichtung einer Stiftung. Weiter überwachen sie, dass das tatsächliche Stiftungsgeschäft mit den in der Satzung festgelegten Zwecken übereinstimmt. Sie garantieren also nach dem Ableben der Stifterin oder des Stifters, dass der einmal festgelegte Zweck und damit der Wille des Stifters auch tatsächlich verfolgt wird. Im Zuge der Reformdiskussion um das Stiftungssteuer- und das Stiftungszivilrecht haben einige Stiftungsgenehmigungs- und -aufsichtsbehörden ihre Dienstleistungskompetenz gestärkt. Dieser Prozess ist begrüßenswert und bedarf der Unterstützung. Dabei ist es notwendig, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stiftungsgenehmigungs- und -aufsichtsbehörden im Stiftungswesen besonders zu schulen und, wenn möglich, auf Dauer für Stiftungsangelegenheiten in der Behörde einzusetzen. Eine Umbenennung der Stiftungsgenehmigungs- und -aufsichtsbehörden in Stiftungsbehörden könnte dem Dienstleistungsgedanken auch sprachlich stärker Rechnung tragen.

4. Bürgerschaftliches Engagement von und in Unternehmen

Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen und Unternehmern kann dadurch zum Ausdruck kommen, dass sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Ausübung eines Engagements von ihrer Tätigkeit für das Unternehmen bzw. den Unternehmer freistellen, ohne dass eine gesetzliche Verpflichtung mit einer entsprechenden Kostenerstattung hierfür besteht. Solche „freiwilligen" Freistellungen gilt es, durch entsprechende steuerrechtliche Rahmenbedingungen zu fördern. Vorrangig vor Freistellungen können Unternehmen durch eine Arbeitszeitflexibilisierung (z. B. Gleitzeitmodelle, Überstundenkonten) zu engagementfreundlichen Rahmenbedingungen beitragen (vgl. C4.5). Neben der Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter spielt nach wie vor die Spende von Geld oder Sachen eine erhebliche Rolle beim unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagement. Von dieser Art des Engagements ist das bürgerschaftliche Engagement in Unternehmen durch eine (nicht freigestellte) Betriebsratstätigkeit zu unterscheiden.

Steuerrechtliche Regelungen zur Förderung unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements

▲ *Verbesserung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Freistellungskosten*

Stellt ein Unternehmen seine Arbeitnehmer für eine Tätigkeit bei gemeinnützigen Einrichtungen frei, so sollte es auf jeden Fall den fortgezahlten Lohn als Betriebsausgabe geltend machen können. Nach geltendem Recht ist in jedem Einzelfall danach zu differenzieren, ob die Freistellung im Kontext der unternehmerischen Tätigkeit, also zum Zwecke der Gewinnerzielung, erfolgt oder ob es sich um eine Zuwendung handeln soll. Im ersten Fall ist ein Betriebsausgabenabzug möglich, im zweiten Fall kann der Aufwand, also die Lohn- und Lohnnebenkosten, zum Spendenabzug in den Grenzen des § 10 b Abs. 1 EStG zugelassen werden (Aufwandsspende). Hier empfiehlt die Enquete-Kommission, durch eine gesetzliche Regelung klarzustellen, dass die Kosten für den Lohn derjenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die für eine Tätigkeit bei gemeinnützigen Einrichtungen freigestellt werden, in jedem Fall als Betriebsausgaben abziehbar sind. Einer solchen Regelung liegt die typisierende Annahme zu Grunde, dass die Freistellung betrieblich veranlasst ist.

▲ *Umsatzsteuerbefreiung für Sachspenden in Ausnahmefällen*

Bei Sachspenden wirkt sich das geltende Umsatzsteuerrecht negativ auf dessen Entfaltung aus. Allerdings ist eine Umsatzsteuerbefreiung für Sachspenden wegen zwingender europarechtlicher Vorgaben nicht möglich. Seit dem 1. April 1999 unterliegt die kostenlose Abgabe von Waren nach § 3 Abs. 1b UStG grundsätzlich der Umsatzsteuer. Diese Rechtslage entspricht Art. 5 Abs. 6 der 6. EG-Umsatzsteuerrichtlinie. Art. 13 der 6. EG-Umsatzsteuerrichtlinie lässt nach seinem Wortlaut den Mitgliedstaaten auch keine Möglichkeit der Umsatzsteuerbefreiung für Sachspenden (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II CII5). Diese Rechtslage erscheint besonders in den Fällen unbefriedigend, wo ein Gegenstand zwar aus unternehmerischer Sicht keinen relevanten Wert mehr hat, aber sehr wohl für gemeinnützige Zwecke noch weiter verwendet werden könnte. Für ein Unternehmen, das z.B. einen abgeschriebenen Computer, Arzneimittel oder auch Lebensmittel kurz vor Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums spenden möchte, ist in einem solchen Fall eine abfallrechtliche Entsorgung einer Spende grundsätzlich vorzuziehen. Erstere unterliegt nämlich im Gegensatz zur Sachspende an eine gemeinnützige Organisation nicht der Umsatzsteuer. Nach dem Wortlaut der Bewertungsvorschrift des § 10 Abs. 4 Nr. 1 UStG sind auch bei solchen wirtschaftlich wertlosen Gegenständen der Einkaufspreis oder die Selbstkosten anzusetzen. Nach Auffassung der Enquete-Kommission wird hierdurch der Sinn der Vorschrift des § 3 Abs. 1b Satz 1 Nr. 3 UStG (und ebenso von Art. 5 Abs. 6 der 6. EG-Umsatzsteuerrichtlinie) verfehlt. Deren eigentlicher Sinn ist es, einen Unternehmer, der unentgeltlich Gegenstände zuwendet, nicht durch den möglichen Abzug bereits gezahlter Umsatzsteuer (Vorsteuerabzug) gegenüber Privatpersonen zu begünstigen. Ist ein Gegenstand wirtschaftlich wertlos, so kann dieser Zweck nicht mehr erfüllt werden. Die Bewertungsvorschrift des § 10 Abs. 4 Nr. 1 UStG sollte deshalb in solchen Fällen ausnahmsweise nicht angewendet werden, so dass im Ergebnis deren umsatzsteuerrechtlicher Wert mit Null anzusetzen ist. Die Bundesregierung sollte eine solche Auslegung durch eine entsprechende Verwaltungsvorschrift anordnen und sich gegebenenfalls für eine Änderung des EU-Rechts in diesem Teilbereich einsetzen. Dies würde einen Anreiz für unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement schaffen und gleichzeitig zu einer erleichterten Anwendung von Vorschriften beitragen. Von einer solchen Veränderung würden auch die so genannten Tafeln profitieren, die sich mit der Sammlung von noch genießbaren Lebensmitteln und deren Weitergabe an Bedürftige beschäftigen.

Bürgerschaftliches Engagement in Unternehmen

Vom unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagement ist bürgerschaftliches Engagement in Unternehmen zu unterscheiden (vgl. B2.5., B2.6.). Hierzu gehört eine Tätigkeit im Betriebsrat von Unternehmen, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hierfür nicht freigestellt sind. Im Falle einer Freistellung erhalten sie weiterhin ihren Arbeitslohn, so dass die Betriebsratstätigkeit dann nicht als unentgeltlich bezeichnet werden kann. Durch das Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes vom 28. Juli 2001 ist die Bildung von Betriebsräten durch Entbürokratisierung des Wahlrechts erleichtert worden, wobei das Gruppenprinzip Arbeiter/Angestellte aufgehoben wurde. In kleineren Betrieben mit fünf bis 50 Arbeitnehmern wird der Betriebsrat in einem vereinfachten zweistufigen Verfahren gewählt. Wenn Arbeitgeber und Wahlvorstand dies vereinbaren, gilt dieses Wahlverfahren auch für Betriebe mit 51 bis 100 Arbeitnehmern. Außerdem sind die Arbeitsbedingungen des Betriebsrates modernisiert worden. Dies geschieht durch moderne Techniken und die Möglichkeit der Delegation von Beteiligungsrechten durch den Betriebsrat an Arbeitsgruppen. In Betrieben mit mehr als 100 Arbeitnehmern kann der Betriebsrat einen Teil seines Alltagsgeschäfts (z.B. Arbeitszeit, Urlaubsplanung) an diejenigen abgeben, deren Arbeitsbereich direkt betroffen ist und sich dadurch stärker strategischen Aufgaben zuwenden.

C4. Individuelles bürgerschaftliches Engagement

1. Förderung der Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement, Familie und Erwerbsarbeit

Zentrale Hindernisse für die Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement, Familientätigkeiten und Erwerbsarbeit resultieren aus der fehlenden Zeit für eine gelingende Kombination der Anforderungen aus den drei Bereichen (vgl. dazu das Kapitel B2.4.1.). Die Wirklichkeit sieht so aus, dass Männer zwar eine Vollzeitbeschäftigung gut mit bürgerschaftlichem Engagement vereinbaren können, sich aber nur unzureichend an den Aufgaben in Haushalt und Familie beteiligen. Die Frauen halten ihnen hier den Rücken frei (vgl. Klenner/Pfahl/Seifert 2001a: 7). Frauen dagegen versuchen, die Vereinbarkeit dadurch herzustellen, dass sie in der Erwerbsarbeit nur halbtags tätig sind. Dieses Modell gilt für Westdeutschland, allerdings nicht für Ostdeutschland. In Ostdeutschland sind Frauen sehr viel häufiger vollzeitbeschäftigt.

Diese bestehende gesellschaftliche Arbeitsteilung verhindert die stärkere Integration der Frauen in die Erwerbsarbeit, ermutigt Männer nicht zur Übernahme familiärer Aufgaben und schränkt auch eine Ausweitung des bürgerschaftlichen Engagements ein. Insofern ist der Schlussfolgerung von Klenner u.a. zuzustimmen: „Eine schöne neue Freiwilligenwelt ohne Lastenumverteilung vor allem in der Familie wird es nicht geben“ (ebd.: 22).

Um diese Struktur gesellschaftlicher Arbeitsteilung und geschlechtsspezifischer Segmentierung aufzubrechen, sind Veränderungen sowohl in der Erwerbsarbeit als auch in den Familien und beim bürgerschaftlichen Engagement notwendig. Die folgenden Handlungsempfehlungen für Veränderungen zielen deshalb auf alle drei Bereiche und greifen dabei auch Aspekte auf, die zunächst einmal keinen direkten Bezug zum Engagement aufweisen, indirekt aber sehr wohl die Zugangs- und Rahmenbedingungen für das Engagement mitstrukturieren.

Aus der Perspektive der Engagementförderung geht es darum, eine eigene Zeit für bürgerschaftliches Engagement zu ermöglichen – neben der Zeit für die Familie (Familienzeit) und für die Erwerbsarbeit (Erwerbsarbeitszeit) eine gesonderte Zeit für bürgerschaftliches Engagement (Engagement- oder Gemeinwesenzeit). Zentrale Schritte dafür sind die Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit insbesondere für Männer, neue Arbeitszeitmodelle in der Erwerbsarbeit und die Teilung der Aufgaben in der Familie zwischen Männern und Frauen.

Um tradierte Muster der Arbeitsteilung aufzubrechen und Zeiten für Engagement zu gewinnen, werden folgende Handlungsempfehlungen gegeben:

- ▲ Ein Ergebnis des Freiwilligensurveys war, dass Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen, multiple job holders wie Arbeitslose sich weniger bürgerschaftlich engagieren können. In diesem Sinne ist es notwendig, um herkömmliche Muster der Arbeitsteilung zu verändern, die Beteiligung von Männern an der Familienarbeit zu steigern und Frauen in der Arbeitswelt gleichzustellen.

- ▲ die Schaffung von *Arbeitszeitmodellen* wie Gleitzeitkonten und Überstundenkonten im Bereich der Erwerbsarbeit, die den Beschäftigten Optionen für eine eigene Zeitgestaltung eröffnen (vgl. dazu auch das Kapitel B2.4.3.). Erfahrungen mit der Arbeitszeitflexibilisierung zeigen, dass insbesondere Arbeitszeitmodelle, die den Beschäftigten eine Souveränität im Umgang mit ihrer Zeit ermöglichen, Zeitressourcen für das Engagement eröffnen und sich förderlich auf das Engagement auswirken.

- ▲ die *Weiterentwicklung der qualifizierten und geschützten Teilzeit.* Teilzeitarbeit ist heute vor allem noch „Frauensache“. Das liegt unter anderem daran, dass Teilzeitarbeit in der Regel sowohl einen Karrierebruch als auch eine Verschlechterung in Qualität und Bezahlung der Tätigkeit mit sich bringt. Das Gesetz zur Teilzeitarbeit vom 1. Januar 2001 hat hier begonnen, Schritte in Richtung eines gesetzlichen Anspruches auf qualifizierte Teilzeitarbeit zu entwickeln. Hier gilt es, weiterhin tätig zu sein. Damit dieses Gesetz auch wirklich zu mehr Teilzeitarbeit von Männern führt, und damit diese die freie Zeit auch in die Familienarbeit stecken, ist eine gesellschaftliche Debatte, ein öffentlicher Diskurs über die Nützlichkeit, Sinnhaftigkeit und Anerkennung solcher Arbeitsformen nötig. Dieser Diskurs kann durch Kampagnen und Modellprojekte, wie sie bereits von der Bundesregierung angestoßen worden sind, begleitet werden.

- ▲ Damit die freigewordene Zeit durch die Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit auch der Vereinbarkeit aller drei Tätigkeitsformen (Erwerbsarbeit, Familie, bürgerschaftliches Engagement) dient, ist es nötig, die *Beteiligung von Männern an Aufgaben in Haushalt und Familie* zu erweitern. Die Neuregelung der Erziehungszeiten für Eltern geht hier in die richtige Richtung. Damit diese Regelung jedoch auch von Männern angenommen werden kann, ist eine gesellschaftliche Akzeptanz dieser Dreifach-Rolle von Männern nötig.[14]

- ▲ Die Entlastung der Frauen von Familienarbeit kann jedoch nicht ausschließlich durch die Beteiligung der Männer erfolgen. Viele Frauen (und auch einige Männer) sind heute alleinerziehend. Nötig ist hier auch eine gesellschaftliche Unterstützung durch die Gestaltung passender Infrastrukturen wie flächendeckende Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagsschulen. Die Perspektive einer aktiven Bürgergesellschaft erfordert, die Einrichtungen für bürgerschaftliches Engagement sowohl der Eltern als auch anderer Akteure im Gemeinwesen zu öffnen.

- ▲ Beide Bereiche, Kindertageseinrichtungen und Schulen, fallen in den Kompetenzbereich der Kommunen und Länder. Die Bundesregierung kann Bemühungen der Länder und Kommunen durch die Förderung entsprechender Modellprojekte unterstützen.

- ▲ Die Vereinbarung von bürgerschaftlichem Engagement, Familie und Erwerbsarbeit bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger in diesen verschiedenen Tätigkeitsfeldern entweder zeitlich parallel oder zeitlich nacheinander tätig sind. Damit diese Tätigkeiten auf dem passenden Qualifikationsniveau ausgeübt werden können, ist die Unterstützung durch passende Weiterbildung nötig. Dies könnte so erfolgen, dass die Bürgerinnen und Bürger Weiterbildungs-Gutscheine erhalten, die ihnen die Möglichkeit geben, sich auf den Wechsel in den Tätigkeiten bzw. die Gleichzeitigkeit durch Weiterqualifizierung vorzubereiten.

Anstrengungen zur Vereinbarkeit von Engagement, Familie und Erwerbsarbeit erfordern nicht nur Veränderungen in der Erwerbsarbeit und in der Familie, sondern müssen auch bei der Engagementförderung in den gemeinnützigen Organisationen Berücksichtigung finden. Bisher sind die Organisationsabläufe in vielen Engagementfeldern, in denen Frauen und Männer tätig sind, wenig kompatibel mit den zeitlichen Strukturen, in denen sich viele Frauen insbesondere dann bewegen, wenn sie familiär gebunden sind. Um Frauen in dieser Lebenssituation den Zugang zum Engagement auch in leitenden Positionen zu ermöglichen, bedarf es entsprechender organisatorischer Rahmenbedingungen, wie etwa ausreichender Möglichkeiten der

---

[14] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP):** Die Weiterentwicklung gesetzlicher Ansprüche auf Teilzeit wird abgelehnt. Eine vage Hoffnung auf eine Änderung des Rollenverständnisses zwischen Männern und Frauen – so berechtigt sie auch sein mag – rechtfertigt es nicht, die unternehmerische Freiheit in zentralen Punkten weiter einzuschränken. Unternehmer müssen zumindest die Möglichkeit haben, den zeitlichen Zuschnitt der Stellen, der sich an den betrieblichen Bedürfnissen orientiert, festzulegen.
Die Vorstellung, freiwerdende Zeit aus gesetzlichen Teilzeitregelungen käme direkt der besseren Vereinbarkeit der drei Tätigkeitsformen zugute, erscheint zudem unrealistisch. Zwei zentrale Prämissen hierfür sind derzeit nicht gegeben, nämlich dass Männer verstärkt von Teilzeitregelungen Gebrauch machen und dass sie sich stärker an der Familienarbeit beteiligen. Die Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern kann nicht – wie angedeutet – gesetzlich verordnet werden, sondern unterliegt dem gesellschaftlichen Bewusstseinswandel. In diesem Sinne begrüße ich ausdrücklich die neuen Chancen, die sich durch die Möglichkeit von Erziehungszeiten für Väter ergeben.

Kinderbetreuung. Dieser Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, wenn es um die zeitliche Planung von Organisationsabläufen, um die Terminierung von Sitzungen, Tagungen etc. geht.

2. Schutz bürgerschaftlich Engagierter

Bürgerschaftliches Engagement ist vielfach mit Risiken verbunden, derer sich die einzelnen Engagierten, häufig aber auch die Vereine und Organisationen, nicht hinreichend bewusst sind. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind besonders daran zu messen, ob bürgerschaftlich Engagierte unzumutbaren Haftungsrisiken ausgesetzt sind. Diese Schutzfunktion des Rechts besteht nicht nur gegenüber den bürgerschaftlich Engagierten, sondern auch gegenüber Dritten. Die haftungsrechtlichen und die sozialversicherungsrechtlichen Regelungen wie z. B. die gesetzliche Unfallversicherung müssen so gestaltet sein, dass Bürgerinnen und Bürger nicht deshalb besondere Nachteile erleiden, weil sie im Zusammenhang mit der Ausübung bürgerschaftlichen Engagements geschädigt wurden. Der Schutz bürgerschaftlich Engagierter vor haftungsrechtlichen Risiken ist deshalb ein zentrales Anliegen der Enquete-Kommission.

Zivilrechtliche Haftung

Regelungen, die zum Schutz Erwerbstätiger geschaffen wurden, können nicht ohne weiteres auf das bürgerschaftliche Engagement übertragen werden. Es ist unter Berücksichtigung der Schutzfunktion des Rechts für bürgerschaftliches Engagement zu prüfen, ob eine Übertragung sinnvoll ist.

Dies ist beispielsweise bei den Grundsätzen, nach denen Arbeitnehmer nur in eingeschränktem Umfang für Schäden haften, die sie Dritten im Rahmen ihrer Arbeitsausübung zufügen (so genannte Grundsätze der privilegierten Arbeitnehmerhaftung), der Fall. Die von der Rechtsprechung für das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorgenommene haftungsrechtliche Risikoverteilung wird nach einem Urteil des Bundesgerichtshofes (BGHZ 89, 153) auf das Verhältnis zwischen Trägern (Vereine bzw. Organisationen) und bürgerschaftlich Engagierten übertragen, weil typische Betriebsrisiken ebenso wie im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vom Träger zu übernehmen sind. Das bedeutet konkret: Für Schäden, die Dritten durch leichte Fahrlässigkeit zugefügt werden, haften bürgerschaftlich Engagierte im Innenverhältnis gegenüber den Trägern überhaupt nicht, bei grober Fahrlässigkeit haften sie in der Regel voll und bei der dazwischen liegenden „normalen“, „gewöhnlichen“ oder „mittleren“ Fahrlässigkeit ist der Schaden je nach den Umständen des Einzelfalles anteilig von Trägern und Engagierten in Höhe einer bestimmten Quote zu tragen. Diese Grundsätze gelten auch, wenn eine Engagierte oder ein Engagierter – ohne Beteiligung eines Dritten – dem Träger bei Verrichtung einer Tätigkeit im Rahmen des Engagements einen Schaden zufügt; d. h. bei leichter Fahrlässigkeit haftet die oder der bürgerschaftlich Engagierte gegenüber dem Träger nicht.

Vorstandsmitglieder von Vereinen unterliegen bei ihrer Tätigkeit einem besonders hohen Haftungsrisiko, soweit sie in Ausübung ihrer Vorstandstätigkeit handeln. Hier ist es sinnvoll, wenn im Verhältnis zwischen Verein und Vorstandsmitgliedern deren Haftung – wie dies in der Praxis häufig geschieht – durch Satzung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit begrenzt wird. Im Verhältnis zu Dritten ist eine solche Begrenzung nicht möglich: Zum einen ist der Verein für den Schaden verantwortlich, den der Vorstand, ein Mitglied des Vorstandes oder ein anderer verfassungsmäßig berufener Vertreter durch eine im Rahmen von Vereinsaktivitäten begangene, zum Schadenersatz verpflichtende Handlung einem Dritten zufügt (§ 31 BGB). Zum anderen haftet das Vorstandsmitglied auch persönlich gegenüber dem von ihm geschädigten Dritten,[15] so dass dieser auswählen kann, welchen Haftungsschuldner (Verein oder Vereinsvorstand) er in Anspruch nimmt. Wer im Innenverhältnis zwischen Verein und Vorstandsmitglied letztendlich den Schaden zu tragen hat, richtet sich grundsätzlich nach den Vereinbarungen zwischen Verein und Vorstandsmitglied (z. B. in der Satzung), wobei eine Haftung für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit nicht ausgeschlossen werden kann.[16] Hat der Verein kein nennenswertes haftendes Vermögen, so besteht die Gefahr, dass die bei ihm tätigen bürgerschaftlich Engagierten – Vorstandsmitglieder ebenso wie andere Vereinsmitglieder – von geschädigten Dritten in Anspruch genommen werden und letztendlich den Schaden tragen müssen (Bundesgerichtshof, Urteil vom 19. September 1989, Betriebs-Berater 1989, 2252).

Aus der Sicht der einzelnen Engagierten ist ein Haftpflichtversicherungsschutz grundsätzlich sinnvoll, sofern sie nicht Gefahr laufen möchten, durch die Tätigkeit einem unkalkulierbaren finanziellen Risiko ausgesetzt zu sein. Dieses Risiko abzusichern, sollte sinnvoller Weise in erster Linie eine Angelegenheit der Vereine und Organisationen sein, die bürgerschaftliches Engagement organisieren. Hierbei sind Ansprüche Dritter aus Sach- und Personenschäden sowie aus Vermögensschäden und Rückgriffsansprüche des Trägers bei Personenschäden Dritter oder bei Sachschäden am Eigentum des Trägers abzusichern.[17] Die Risiken und damit auch der Preis für den Versicherungsschutz sind von der jeweiligen Tätigkeit abhängig. Häufig wird man auf einer bereits bestehenden Vereinshaftpflichtversicherung aufbauen können. Je nach Sachlage ist es sinnvoll, spezifische Risiken wie den Verlust von Schlüsseln, Mietsachschäden an beweglichen Sachen in Hotels, Pensionen, Jugendherbergen etc. oder die

---

[15] Dies gilt insbesondere bei einer so genannten Haftung aus unerlaubter Handlung (§§ 823 ff. BGB), nicht aber bei einer so genannten Haftung aus Vertragsverletzung. Bei Letzterer ist nämlich nur der Verein Vertragspartner.

[16] Handelt es sich nicht um Vorstandsmitglieder, so gelten für den Schadensausgleich zwischen dem Verein und dem bürgerschaftlich Engagierten die oben dargestellten Grundsätze der privilegierten Arbeitnehmerhaftung.

[17] Unabhängig vom Haftpflichtversicherungsschutz stellt sich die Frage, ob neben einer Haftpflichtversicherung für Drittschäden etwaige Eigenschäden des Engagierten durch eine Sachversicherung abgedeckt werden sollen.

Beschädigung eines vom Träger überlassenen Kraftfahrzeugs (Dienstfahrzeugregress-Versicherung) mit zu versichern.

Die Haftpflichtrisiken des einzelnen Engagierten können möglicherweise durch dessen private Haftpflichtversicherung mit abgedeckt sein, sofern eine solche – wie bei ca. 70 % der Bevölkerung – besteht. Regelmäßig sind allerdings die „Gefahren eines Amtes (auch Ehrenamtes)" vom Versicherungsschutz ausgeschlossen.[18] Nach der Haftpflicht-Fachinformation 0759/2002 des Gesamtverbandes der Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) vom 26. März 2002 ist diese Ausschlussklausel eng auszulegen und bezieht sich nur auf öffentliche Ehrenämter und auf sonstige Ehrenämter, soweit sie gesetzlich als Ehrenamt bezeichnet werden (z. B. Betriebs- und Personalrat nach § 37 Betriebsverfassungsgesetz und § 46 Bundespersonalvertretungsgesetz; vgl. Anlage 5). Das bedeutet zwar, dass in vielen Feldern bürgerschaftlichen Engagements – z. B. im Bereich von Sport und Freizeitbetätigung – Deckungsschutz aus einer privaten Haftpflichtversicherung des einzelnen Engagierten erlangt werden kann. Es besteht jedoch zum einen die Unsicherheit, ob die betreffende Versicherungsgesellschaft der vom Verband empfohlenen Auslegung auch tatsächlich folgt. Zum anderen ist es nicht angemessen, dass diejenigen, die sich freiwillig unentgeltlich engagieren, im Schadensfall sich auch noch mit ihrer Privathaftpflichtversicherung auseinandersetzen müssen, um den Schaden ersetzt zu bekommen. Hier sind die Vereine und Organisationen gefordert, einem solchen Risiko durch die Gewährleistung von hinreichendem Versicherungsschutz vorzubeugen.

Eine Deckung durch die Privathaftpflichtversicherung besteht im Übrigen auch dann nicht, wenn der oder die Engagierte eine verantwortliche Tätigkeit in einem Verein (Vorstandstätigkeit) oder einer anderen Vereinigung ausübt und sich bei der Schädigung gerade die Gefahr aus dieser verantwortlichen Tätigkeit verwirklicht, der Schadenfall also nicht nur bei Gelegenheit dieser Tätigkeit (z. B. Wegeunfall) eintritt. Diese Rechtslage gilt auch für rechtlich unverbindliche Zusammenschlüsse wie z. B. Selbsthilfegruppen, Interessengemeinschaften und Initiativen.[19]

In einigen Wohlfahrtsorganisationen und anderen Verbänden gibt es bereits so genannte Sammelverträge, die neben hauptamtlichen Mitarbeitern auch Ehrenamtliche in den Versicherungsschutz einbeziehen. Allerdings ist ein solcher Versicherungsschutz – gerade bei kleineren Trägern – noch nicht allgemein verbreitet (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil V BIII). Zudem ist der Schutz oft lückenhaft. So kann es vorkommen, dass in Versicherungsverträgen Rückgriffsansprüche des Trägers gegen die Engagierten nicht versichert sind. In der Regel sind besondere Veranstaltungen wie z. B. Vereinsfeste nicht im Versicherungsschutz enthalten und bedürfen daher einer zusätzlichen Versicherung. Setzt ein bürgerschaftlich Engagierter seinen eigenen PKW ein und wird dieser bei einem von ihm fahrlässig herbeigeführten Unfall beschädigt, besteht möglicherweise Versicherungsschutz aus einer von ihm abgeschlossenen Vollkasko-Versicherung. Der Träger muss sich überlegen, ob er sich gegen die sich aus dem Auftragsverhältnis ggf. ergebenden Regressansprüche durch eine PKW-Einsatzversicherung absichert. Eine Übersicht über den in Betracht kommenden Versicherungsbedarf für den Träger in unterschiedlichen haftungsrechtlichen Konstellationen zwischen Träger, Engagiertem und dritten Personen ist in Anlage 4 dieses Berichts dargestellt. Folgende Versicherungen kommen hiernach für den Träger – in Abhängigkeit von der jeweiligen konkreten Risikosituation – in Betracht:

- Vereinshaftpflichtversicherung (Betriebshaftpflichtversicherung)
- Gruppen-Unfallversicherung
- Sachversicherungen
- Rechtsschutzversicherung
- Versicherung des PKW-Einsatzes (z. B. Dienstfahrzeugregressversicherung)
- Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung und
- Vertrauensschaden-Haftpflichtversicherung.

Gesetzliche Unfallversicherung

In einigen Feldern bürgerschaftlichen Engagements (z. B. im Gesundheitswesen, in der Wohlfahrtspflege, bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Institutionen sowie im Zivil- und Katastrophenschutz) werden Schädigungen im Verhältnis zwischen Träger und Engagiertem durch die gesetzliche Unfallversicherung abgedeckt. Dies betrifft allerdings grundsätzlich nur Personenschäden. Die zivilrechtliche Haftung wird insoweit durch Versicherungsschutz abgelöst, wobei der Unfallversicherungsträger nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit Rückgriff beim Träger nehmen kann (§§ 104ff. SGB VII).

Im Verhältnis zu Dritten hat diese Haftungsablösung allerdings keine Bedeutung. Selbst dort, wo eine gesetzliche Unfallversicherung besteht, ist somit das Risiko der Haftung des einzelnen bürgerschaftlich Engagierten und des Trägers gegenüber Dritten nicht abgedeckt.

Der Leistungskatalog der gesetzlichen Unfallversicherung ist wesentlich umfangreicher als derjenige der gesetzlichen Krankenversicherung, weil er an der umfassenden zivilrechtlichen Schadenersatzleistung orientiert ist (umfassende Rehabilitation, Verletztenrente, Hinterbliebenenrente). Allerdings zahlt die gesetzliche Unfallversicherung kein Schmerzensgeld, es sei denn, die Schädigung wurde durch den Träger vorsätzlich herbeigeführt (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil III BII).

---

[18] Ausgeklammert sind auch die Gefahren eines Berufes mit der Folge, dass z.B. ein Rechtsanwalt, der in seiner Eigenschaft als Anwalt unentgeltlich für einen Verein tätig wird, keinen Versicherungsschutz in der Privathaftpflichtversicherung hat.

[19] Deren haftungs- und haftpflichtversicherungsrechtliche Situation unterscheidet sich insgesamt nicht grundlegend von derjenigen, in der sich Vereine im Verhältnis zu ihren Mitgliedern und zu Dritten befinden. Sie können z. B. unabhängig von der Rechtsfähigkeit eine Gruppen-Haftpflichtversicherung abschließen.

Die gesetzliche Unfallversicherung ist vom Schutz der Arbeitnehmer geprägt. Dennoch ist sie auf zahlreiche Personen ausgedehnt worden, die nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen (sog. unechte Unfallversicherung; vgl. Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil III AII3 und BII1). In diesen Feldern des Schutzes geht es nicht mehr um den Schutz von arbeitstypischen Risiken auf dem Gebiet der Erwerbsarbeit, sondern um die Realisierung einer staatlichen Verantwortung im Rahmen der Funktion der sozialen Entschädigung für Risiken, die die staatliche Gemeinschaft zu tragen hat. Hierzu gehören verschiedene Felder ehrenamtlicher Tätigkeit:

– Personen, die selbständig oder unentgeltlich, insbesondere ehrenamtlich im Gesundheitswesen oder in der Wohlfahrtspflege tätig sind (§ 2 Abs. 1 Nr. 9 SGB VII),

– Personen, die für Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts oder deren Verbände oder Arbeitsgemeinschaften, für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften oder für bestimmte im Gesetz genannte Einrichtungen ehrenamtlich tätig sind oder an Ausbildungsveranstaltungen für diese Tätigkeit teilnehmen (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 SGB VII),

– Personen, die in Unternehmen zur Hilfe bei Unglücksfällen oder im Zivilschutz unentgeltlich, insbesondere ehrenamtlich tätig sind oder an Ausbildungsveranstaltungen dieser Unternehmen teilnehmen (§ 2 Abs. 1 Nr. 11 SGB VII),

– Personen, die ehrenamtlich in Unternehmen tätig sind, die unmittelbar der Sicherung, Überwachung oder Förderung der Landwirtschaft überwiegend dienen, und Personen, die ehrenamtlich in den Berufsverbänden der Landwirtschaft tätig sind (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 SGB VII),

– Pflegepersonen im Rahmen der sozialen Pflegeversicherung (§ 19 SGB XI; § 2 Abs. 1 Nr. 17 SGB VII),

– Personen, die im Rahmen des freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahres tätig werden (FSJ-Gesetz und FÖJ-Gesetz).

Die unechte gesetzliche Unfallversicherung wird teilweise durch öffentliche Kassen getragen; teilweise – insbesondere für einen Teil der im Gesundheitswesen oder in der Wohlfahrtspflege tätigen Versicherten – erfolgt die Finanzierung über die Träger. Diese Finanzierung entspricht der besonderen staatlichen Verantwortlichkeit für die risikobehafteten Tätigkeiten des aufgeführten Personenkreises.

Durch die gesetzliche Unfallversicherung wird in den dargestellten Tätigkeitsfeldern das Haftpflichtrisiko zwischen den Trägern und den bürgerschaftlich Engagierten für diese in sinnvoller Weise gemindert. Beispielsweise werden die bürgerschaftlich Engagierten vor dem Risiko einer Eigenschädigung an Gesundheit, Leib und Leben geschützt. Sie schützt den einzelnen bürgerschaftlich Engagierten auch vor dem Risiko, dass sein Schadenersatzanspruch gegen den Träger nicht durchgesetzt werden kann, weil dieser insolvent ist. Für die Träger erfüllt sie schließlich die Funktion einer Haftpflichtversicherung. Die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen werden dadurch verbessert, dass die Vereine und Organisationen – abgesehen von dem Fall der vorsätzlichen Schädigung – nicht dem Risiko ausgesetzt sind, von den Engagierten in Anspruch genommen zu werden.

In den dargestellten Teilbereichen bürgerschaftlichen Engagements ist die Erweiterung des Schutzes durch die besondere staatliche Verantwortlichkeit für Ursachen und Folgen von Gesundheitsschäden begründet (vgl. Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil III AII3). Die gesetzliche Unfallversicherung hat hier die Funktion einer sozialen Entschädigung. Insbesondere in den praktisch sehr bedeutsamen Feldern Gesundheitswesen und Wohlfahrtspflege knüpft die Einbeziehung in den Schutz an die inhaltliche Tätigkeit an. Daneben ist die Tätigkeit bei Institutionen, insbesondere bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften, ein Kriterium. Ein weiterer Gesichtspunkt für die Einbeziehung in die gesetzliche Unfallversicherung ist die Erfüllung von Aufgaben der Gefahrenabwehr. Er gilt für die Einbeziehung von Engagierten, die in Unternehmen zur Hilfe bei Unglücksfällen oder im Zivilschutz tätig sind.

Zusammenwirken von Staat, Institutionen und Versicherungswirtschaft

Eine gesetzliche Pflichtversicherung ähnlich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung erscheint nicht als angemessenes Mittel, um den Versicherungsschutz in der Privathaftpflichtversicherung auszubauen, weil eine solche Regelung mit einer hohen Kostenbelastung für die Träger und mit einem hohen bürokratischen Aufwand (Schaffung einer neuen Behörde, zahlreiche Berichts- und Informationspflichten) verbunden wäre. Gleichwohl ist es notwendig, den haftpflichtversicherungsrechtlichen Schutz der bürgerschaftlich Engagierten in der Öffentlichkeit zu thematisieren und hierfür ein Problembewusstsein zu schaffen. Die Enquete-Kommission empfiehlt ein Zusammenwirken zwischen dem Staat, den Trägern und der Versicherungswirtschaft, um den haftungsrechtlichen Schutz bürgerschaftlich Engagierter zu verbessern.

Verantwortung der Träger-Organisationen

Gerade bei kleineren Vereinen und Organisationen fehlen vielfach die notwendigen finanziellen Mittel zur Schaffung eines ausreichenden Versicherungsschutzes. Andererseits haben die Träger in einer Bürgergesellschaft eine besondere Verantwortung, die notwendigen Bedingungen für die Ausübung bürgerschaftlichen Engagements zu schaffen. Es kann – wie bereits dargelegt – nicht Sache der einzelnen Engagierten sein, die mit dem Engagement verbundenen Risiken abzusichern oder sich im Schadensfall mangels einer entsprechenden Absicherung durch den Träger mit einer etwaigen eigenen privaten Haftpflichtversicherung wegen der Schadensabwicklung auseinanderzusetzen. Es wäre wünschenswert, dass es sich die Träger zur Aufgabe machen, die bürgerschaftlich Engagierten bei Beginn ihrer Tätigkeit über den bestehenden

Versicherungsschutz zu informieren und ggf. auf etwaige Lücken im Versicherungsschutz aufmerksam zu machen.

Staatliche Beiträge zur Verbesserung des Versicherungsschutzes

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Verbesserung des Versicherungsschutzes von Seiten des Staates dadurch zu unterstützen, dass er zweckgebundene Zuschüsse für den Abschluss entsprechender Versicherungsverträge bereitstellt. Hierdurch würde ein Anreiz für die Träger geschaffen, für entsprechenden Versicherungsschutz zu sorgen. Teilweise werden Bedenken dahingehend geäußert, dass es sich europarechtlich – mit Ausnahme der Bereiche Natur- und Katastrophenschutz sowie Denkmalpflege – um eine unzulässige Beihilfegewährung handeln könnte. Es handle sich um eine Beihilfe, da solche Zuschüsse die Vereine und Organisationen von Kosten entlasten sollen, die aus der Versicherung bürgerschaftlich Engagierter erwüchsen. Da nur in Deutschland ansässige Vereine und Organisationen in den Genuss dieser Zuwendungen kommen könnten, sei die Wettbewerbsgleichheit auf dem Binnenmarkt beeinträchtigt (vgl. Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil VIII CIII). Nach Auffassung der Enquete-Kommission spricht jedoch gegen eine Europarechtswidrigkeit solcher zweckgebundener Zuschüsse, dass hiermit Haftpflichtversicherungsschutz für Tätigkeiten bürgerschaftlichen Engagements begründet werden soll. Somit wird aus Sicht der Enquete-Kommission grundsätzlich der ideelle Bereich der Vereine und Organisationen und nicht die durch den EG-Vertrag geschützte Erwerbssphäre begünstigt.

Als weiterer staatlicher Beitrag wird zur Verminderung der Haftpflichtrisiken eine sukzessive Ausweitung der gesetzlichen Unfallversicherung auf weitere Felder bürgerschaftlichen Engagements empfohlen, wenn und soweit auf andere Art und Weise eine zufriedenstellende Lösung des Problems nicht erreicht wird. Ein erster Schritt für eine entsprechende Konzeption ist die Identifizierung von weiteren Teilbereichen, in denen unter inhaltlichen oder unter aufgabenspezifischen Gesichtspunkten ähnlich wie bei den bereits einbezogenen Teilbereichen eine besondere staatliche Verantwortung für Ursachen und Folgen von Gesundheitsschäden besteht. Ein wichtiges Kriterium sollte sein, ob und inwieweit eine ausreichende Risikovorsorge zu angemessenen Bedingungen bereits durch Abschluss einer privaten Haftpflichtversicherung erreicht werden kann. Gerade kleinere Vereine und Initiativen dürften hier häufig größere Schwierigkeiten haben als beispielsweise die etablierten Wohlfahrtsorganisationen.

Unterstützung durch die Versicherungswirtschaft

Neben dem Staat und den Institutionen könnte die Versicherungswirtschaft als weiterer zivilgesellschaftlicher Akteur an einer Lösung mitwirken, indem passender und interessengerechter Versicherungsschutz zu vertretbaren Bedingungen angeboten wird.

Die Enquete-Kommission hat in einem Meinungsaustausch mit dem Gesamtverband der Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) verschiedene Möglichkeiten von Beiträgen der Versicherungswirtschaft zur Lösung des Problems erörtert. Hierbei hat sich der GDV bereit erklärt, eine Haftpflicht-Fachinformation an die Verbandsmitglieder herauszugeben, um eine einheitliche und engagementfreundliche Auslegung der Versicherungsbedingungen der einschlägigen Versicherungen zu erreichen. Dies betrifft die bereits erwähnte enge Auslegung der Ausschlussklausel für das Ehrenamt in den Bedingungen der Privathaftpflichtversicherung (vgl. Anlage 5), könnte aber ähnlich auch bei der Auslegung der Bedingungen der Vereinshaftpflichtversicherung praktiziert werden. In diesem Zusammenhang könnte eine Art „Gütesiegel“ für diejenigen Versicherer eingeführt werden, die die in der Haftpflicht-Fachinformation empfohlene Auslegung freiwillig für verbindlich erklären.

Darüber hinaus überlegt der GDV, mit einer Broschüre zum Thema „Haftungsrechtliche Absicherung von Engagement-Tätigkeiten“ zur Aufklärung über die komplizierte und vielschichtige Materie beizutragen. Als Adressaten kommen in erster Linie die Vereine und Organisationen, aber auch die Versicherungswirtschaft in Betracht. Die Enquete-Kommission würde es begrüßen, wenn die weitere Diskussion in den Gremien des Verbandes zur Erstellung einer solchen Broschüre führen würde.

Gefährdungshaftung im steuerlichen Spendenrecht

Bei der Spendenhaftung im Steuerrecht ist das Haftungsrisiko gerade auch für die einzelnen bürgerschaftlich Engagierten außergewöhnlich hoch. Wird eine Spende von einem Verein nicht zu dem Zweck verwendet, der in der Zuwendungsbestätigung angegeben worden ist, haftet das Vorstandsmitglied, das hierfür im Verein verantwortlich ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob das Vorstandsmitglied diese zweckwidrige Verwendung schuldhaft, d. h. vorsätzlich oder fahrlässig, herbeigeführt hat. Es reicht aus, dass es diese zweckwidrige Verwendung in irgendeiner Form veranlasst hat (Gefährdungshaftung; Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II BI4). Wer vorsätzlich oder grob fahrlässig eine unrichtige Zuwendungsbestätigung ausstellt oder wer veranlasst, dass Zuwendungen nicht zu den in der Bestätigung angegebenen steuerbegünstigten Zwecken verwendet werden, haftet für die entgangene Steuer. Diese ist mit 40 % des zugewendeten Betrags anzusetzen (§ 10 b Abs. 4 EStG, § 9 Abs. 3 KStG). Als Veranlasser einer Fehlverwendung kommt insbesondere die handelnde natürliche Person in Betracht, nicht ausschließlich die Empfängerkörperschaft. Dabei ist diese Haftung als Gefährdungshaftung ausgestaltet. Sie greift z. B. auch bei nachträglicher Aberkennung der vorläufigen Gemeinnützigkeit ein. Eine solche Gefährdungshaftung widerspricht den allgemeinen steuerrechtlichen Haftungsgrundsätzen.[20] Die zweckwidrige Verwendung von Spendengeldern ergibt sich meist erst nach Jahren im Rahmen einer Betriebsprüfung. Das aus der geltenden Veranlasserhaftung erwachsende hohe Haftungsrisiko ohne Entlastungsmöglichkeit hemmt auch vor dem Hintergrund der Abschaffung des Durchlaufspendenverfahrens

[20] Die entsprechende korrigierende systematische Auslegung ist streitig (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II B I 4).

die Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern, in Vereinen und Organisationen Verantwortung zu übernehmen (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II CI8).

Deshalb empfiehlt die Enquete-Kommission, diese überaus strenge Haftung durch eine verschuldensabhängige Haftung zu ersetzen, so dass nur vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln künftig eine Haftung begründen. Hierbei sollten noch zwei weitere Punkte berücksichtigt werden. Zum einen bedarf es einer Klarstellung, dass eine Spendenhaftung erst eintritt, wenn und soweit tatsächlich Spendenmittel für nicht spendenberechtigte Zwecke eingesetzt worden sind. Allein der Verlust der Gemeinnützigkeit sollte nicht zu einer Spendenhaftung führen. Zum anderen sollte eine Fehlverwendung von Spendenmitteln noch nicht im Falle einer unzulässigen Rücklagenbildung angenommen werden, sondern erst, wenn Mittel für nicht spendenberechtigte Zwecke tatsächlich abfließen.

Neben dem Schutz für die bürgerschaftlich Engagierten, die in Vereinen und Organisationen Verantwortung übernehmen, würden durch die von der Enquete-Kommission empfohlene Neuregelung der Spendenhaftung grundsätzlich auch die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert. Denn auch die gemeinnützigen Körperschaften sind Haftungsschuldner bei der Spendenhaftung (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II BI4).

3. Aufwandsersatz

Begriffsklärung

Eine wichtige Funktion des Rechts ist der Nachteilsausgleich für bürgerschaftlich Engagierte. Für die Erstattung der Aufwendungen, die durch das Engagement entstehen, hat sich der Begriff „Aufwandsentschädigung“ eingebürgert. Er wird für folgende unterschiedliche Sachverhalte verwendet:

– Es werden die tatsächlich entstandenen Aufwendungen (z. B. Porto, Telefonkosten) gegen Einzelnachweis erstattet.

– Die tatsächlich entstandenen Aufwendungen werden durch Zahlung einer Aufwandspauschale erstattet, so dass kein Einzelnachweis notwendig ist.

– Es werden nicht nur die tatsächlich entstandenen Kosten, sondern auch der Zeitaufwand für das bürgerschaftliche Engagement erstattet.

– Schließlich kann mit einer Aufwandsentschädigung auch eine Erstattung des durch die Engagement-Tätigkeit bedingten Verdienstausfalls gemeint sein.

Werden lediglich die tatsächlich entstandenen materiellen Aufwendungen erstattet, so sollte dieser Sachverhalt genauer als Aufwendungsersatz (so Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil I BIII) oder als Aufwandsersatz bezeichnet werden. Wenn darüber hinaus Aufwendungen erstattet werden, so stellt sich im Sozialrecht die Frage nach der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen und im Steuerrecht geht es um die Frage, ob gezahlte Aufwandsentschädigungen als Einkommen zu versteuern sind. Beim so genannten Übungsleiterfreibetrag nach § 3 Nr. 26 EStG wird die Mehrdeutigkeit des Begriffs Aufwandsentschädigung besonders deutlich: Zum einen erfasst er pauschal den nicht steuerbaren Bereich, zum anderen enthält er einen Ausgleich für anderweitige Belastungen als die tatsächlich entstandenen Aufwendungen für das Engagement (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II BII1).

Ein Aufwandsersatz, bei dem lediglich tatsächlich entstandene Aufwendungen gegen Einzelnachweis erstattet werden, unterliegt nicht der Einkommensteuer. Werden die Aufwendungen pauschal ersetzt und liegt diese Pauschale nur ganz unwesentlich über den tatsächlich entstandenen Aufwendungen, so fehlt es ebenfalls an der Einkünfteerzielungsabsicht. Es handelt sich somit nicht um steuerbare Einkünfte. In der Praxis der Finanzbehörden wird bei einem Aufwandsersatz, der die tatsächlich entstandenen Aufwendungen um bis zu 256 Euro (500 DM) pro Kalenderjahr übersteigt, die Einkünfteerzielungsabsicht typisierend verneint (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II BII1). Diese Freigrenze ist derzeit nicht gesetzlich geregelt. Werden Aufwandsentschädigungen für Verdienstausfall oder für Zeitaufwand gewährt, so liegt regelmäßig – auch bei einem ganz geringen Stundensatz – Einkünfteerzielungsabsicht vor. Diese Einkünfte unterliegen der Einkommensteuer, falls nicht eine Steuerbefreiung wie z. B. nach § 3 Nr. 26 EStG erfolgt.

Der von Engagierten vorgetragene Wunsch, die tatsächlichen Aufwendungen für bürgerschaftliches Engagement im Sinne einer besseren Anerkennung und Wertschätzung von deren Leistungen zum Werbungskostenabzug bei den beruflichen Einkünften zuzulassen und somit die auf das Erwerbseinkommen entrichtete Einkommensteuer zu vermindern, lässt sich schon aus steuersystematischen Gründen nicht verwirklichen. Aufwendungen für das bürgerschaftliche Engagement gehören in aller Regel nicht zu den beruflichen oder betrieblichen Aufwendungen. Aufwendungen für das bürgerschaftliche Engagement können nur abgezogen werden, wenn es überhaupt steuerpflichtige Einkünfte aus diesem Engagement gibt.

Allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale als Nachteilsausgleich

Zum Ausgleich für tatsächlichen Aufwand empfiehlt die Enquete-Kommission eine allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale für bürgerschaftlich engagierte Tätigkeit im Dienste einer gemeinnützigen Körperschaft oder einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts in Höhe von 300 Euro pro Jahr. Hierbei ist klarzustellen, dass jeder bürgerschaftlich Engagierte die Möglichkeit hat, einen höheren tatsächlichen Aufwand nachzuweisen.

Mit einer solchen Regelung könnte der Ersatz von tatsächlichem materiellem Aufwand für bürgerschaftliches Engagement pauschaliert in Höhe von 300 Euro pro Jahr der Besteuerung entzogen werden. Beim Ersatz von Aufwendungen in dieser Höhe durch einen Verein kann davon ausgegangen werden, dass nicht die Absicht besteht, positive Einkünfte zu erzielen. Somit handelt es sich nicht um steuerbare Einkünfte. Bei einer Erstattung von 300 Euro pro Jahr ist davon auszugehen, dass bei jeder Engagement-

Tätigkeit typischerweise ein Aufwand in dieser Höhe anfällt. Hierfür spricht auch, dass bereits nach der bisherigen Verwaltungspraxis ohne gesetzliche Regelung bei einem Aufwand in dieser Größenordnung (256 Euro pro Jahr) die Einkünfteerzielungsabsicht verneint wird. Wird eine allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale eingeführt, so ersetzt diese gesetzliche Regelung zur pauschalen Erstattung von tatsächlich entstandenem Aufwand für Engagement-Tätigkeiten bei gemeinnützigen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften insoweit die oben dargestellte, für alle Einkünfte gültige Verwaltungspraxis, bis zu einem Aufwand von 256 Euro pro Kalenderjahr die Einkünfteerzielungsabsicht typisierend zu verneinen. Das bedeutet, dass für Aufwandsentschädigungen aus einer solchen Engagement-Tätigkeit diese Freigrenze von 256 Euro nicht der Freigrenze von 300 Euro hinzugerechnet werden kann.

Eine allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale für die bürgerschaftlich Engagierten würde auch zu einer Entlastung von Verwaltungsaufwand für die Engagierten sowie für die Vereine und Organisationen führen, zumal sie nach § 14 Abs. 1 SGB IV auch sozialversicherungsfrei wäre.

Bereits nach geltendem Recht gibt es Vorschriften, die für einen Teil der bürgerschaftlich Engagierten die Steuerfreiheit von Aufwandsersatz für tatsächlichen Sachaufwand gewährleisten. Die wichtigsten Regelungen sind Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen (§ 3 Nr. 12 EStG) und der Übungsleiterfreibetrag (§ 3 Nr. 26 EStG), wobei dieser zusätzlich eine Steuerbefreiung für ein Zeitentgelt enthält. Beide Vorschriften gelten aber nur für einen spezifischen Personenkreis. Das Ziel der Enquete-Kommission ist es, für alle in gemeinnützigen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften tätigen bürgerschaftlich Engagierten im Einkommensteuerrecht einen Nachteilsausgleich herbeizuführen. Hierbei muss aus steuersystematischen Gründen in Kauf genommen werden, dass eine allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale für diejenigen Engagierten leer läuft, deren Einkommen unterhalb des steuerfreien Existenzminimums liegt. Im Zusammenhang mit der Funktion des Nachteilsausgleiches ist dies systemgerecht, da ja der Nachteil in der Besteuerung des Ersatzes von tatsächlich entstandenem Sachaufwand zu sehen ist. Eine steuerrechtliche Benachteiligung kann nur bei denjenigen entstehen, deren Aufwandsersatz zu Unrecht besteuert worden ist.

Die Höhe der allgemeinen Aufwandspauschale sollte von Zeit zu Zeit vom Gesetzgeber überprüft und gegebenenfalls an veränderte Verhältnisse (z. B. gestiegene Lebenshaltungskosten) angepasst werden.

▲ *Aufwandsentschädigungen aus § 3 Nr. 12 EStG: Blockabrechnung bei der Sozialversicherung prüfen*

Für diejenigen ehrenamtlich Tätigen, die Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen nach § 3 Nr. 12 EStG erhalten, ist im Verlauf der 14. Wahlperiode die Steuerfreistellung durch eine Änderung der Lohnsteuerrichtlinien erweitert worden. Dies betrifft vor allem Feuerwehrleute und im Katastrophenschutz Tätige. Nach der allgemeinen Pauschalierung in den Lohnsteuerrichtlinien hat bislang für ehrenamtlich tätige Personen eine so genannten Drittelregelung gegolten. Hiernach war für diese ein Drittel der gewährten Aufwandsentschädigung, mindestens 50 DM (26 Euro) und höchstens 300 DM (154 Euro) monatlich, steuerfrei. Durch die vom Bundeskabinett mit Zustimmung des Bundesrates beschlossenen Lohnsteuer-Richtlinien 2002 wurde der steuerfreie Betrag auf 154 Euro angehoben und gleichzeitig die Kappung auf ein Drittel abgeschafft. Bis zur Höhe von 300 DM (154 Euro) pro Monat sind Aufwandsentschädigungen nunmehr steuerfrei, was im Ergebnis zu einer Gleichstellung mit dem Übungsleiterfreibetrag führt.

Diese Aufwandsentschädigungen sind auch sozialversicherungsfrei. Zu Schwierigkeiten kann es allerdings dort kommen, wo der Einsatz zeitlich nicht planbar ist (z. B. bei der Feuerwehr) und die Aufwandsentschädigung deshalb gelegentlich über 300 DM (154 Euro) im Monat liegt. Hier wird – auch zur Vermeidung von Bürokratie – empfohlen, die Möglichkeit einer verstärkten Blockabrechnung in der Sozialversicherung zu prüfen.

Übungsleiterfreibetrag als Anreiz für bürgerschaftliches Engagement

Der so genannte Übungsleiterfreibetrag nach § 3 Nr. 26 EStG dient – anders als die allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale – nicht allein der pauschalierten Abgeltung von Sachaufwendungen, die im Zusammenhang mit der Ausübung bürgerschaftlichen Engagements entstanden sind. Er hat außerdem den Zweck, bestimmte an sich steuerpflichtige gemeinwohldienliche Tätigkeiten steuerfrei zu stellen. Nach § 3 Nr. 26 EStG sind Einnahmen aus nebenberuflichen Tätigkeiten als Übungsleiter, Ausbilder, Erzieher, Betreuer oder vergleichbaren nebenberuflichen Tätigkeiten, aus nebenberuflichen künstlerischen Tätigkeiten oder der nebenberuflichen Pflege alter, kranker oder behinderter Menschen im Dienst oder im Auftrag einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer unter § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes fallenden Einrichtung zur Förderung gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke (§§ 52 bis 54 der Abgabenordnung) bis zur Höhe von insgesamt 1.848 Euro (bis 31. Dezember 2001: 3.600 DM) im Jahr steuerfrei. Beim Freibetrag nach § 3 Nr. 26 EStG handelt es sich also nicht etwa um einen Anspruch auf staatliche Zahlungen. Die Vorschrift wirkt sich erst dann steuermindernd aus, wenn eine gemeinnützige oder öffentlich-rechtliche Körperschaft eine Zahlung an einen bürgerschaftlich Engagierten geleistet hat.

Soweit es sich um eine Steuerbefreiung handelt, dient die Vorschrift als Anreiz für bürgerschaftliches Engagement. Die Funktion des Nachteilsausgleichs erfüllt sie nur insoweit, als sie auch die durch die Übungsleitertätigkeit typischerweise veranlassten Aufwendungen pauschal erfasst. Dabei können dieselben Aufwendungen für dieselbe Tätigkeit nicht zweimal steuerlich geltend gemacht werden. Dies gilt sowohl für das Verhältnis zu anderen steuerfreien Einnahmen nach dem derzeit geltenden § 3 EStG (z. B. § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG) als auch zu der vorgeschlagenen allgemeinen steuerfreien Aufwandspauschale für bürgerschaftliches Engagement. Erfüllt ein abgrenzbarer

Teil einer Gesamttätigkeit die Voraussetzungen des § 3 Nr. 26 EStG, so ist für den übrigen Teil der Gesamttätigkeit § 3 Nr. 12 EStG anwendbar.

Die Anwendung des § 3 Nr. 26 EStG obliegt der Finanzverwaltung, die hierfür klare Vorgaben des parlamentarischen Gesetzgebers benötigt. Da es sich beim Steuerrecht um intensives Eingriffsrecht handelt, ist es nicht möglich, die Vorschrift des § 3 Nr. 26 EStG im Sinne des Subsidiaritätsprinzips so zu fassen, dass den Vereinen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen die Entscheidung darüber überlassen wird, welche Tätigkeiten Schlüsselfunktionen sind und deshalb unter die Vorschrift des § 3 Nr. 26 EStG fallen sollen.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen in der Enquete-Kommission darüber, ob der personelle Geltungsbereich des § 3 Nr. 26 EStG ausgedehnt werden soll. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder vertritt die Auffassung, dass die Vorschrift des § 3 Nr. 26 EStG in ihrer jetzigen Fassung auch hinsichtlich des personellen Geltungsbereichs beibehalten werden soll. Zuletzt ist der Kreis der begünstigten Personen durch das Steuerbereinigungsgesetz 1999 um die Tätigkeit der Betreuer ergänzt worden. Vorher war die Steuerbefreiung auf Personen, die nebenberuflich alte, kranke und behinderte Menschen pflegen (durch das Vereinsförderungsgesetz vom 18. Dezember 1989), und auf nebenberufliche künstlerische Tätigkeiten (durch das Kultur- und Stiftungsförderungsgesetz vom 13. Dezember 1990) ausgedehnt worden. Maßstab der Katalogtätigkeiten in § 3 Nr. 26 EStG ist ihre pädagogische Ausrichtung (vgl. Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II BII1a). Unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes handelt es sich nach Auffassung der Mehrheit der Mitglieder der Enquete-Kommission um ein sinnvolles Abgrenzungskriterium, das zudem dazu beitrage, gerade auch die Jugendarbeit in den Vereinen und Organisationen zu fördern. Unter dem Gesichtspunkt der pädagogischen Ausrichtung gibt es keine Tätigkeiten, um die der Katalog in § 3 Nr. 26 EStG noch ergänzt werden müsste. Eine Ausdehnung der Katalogtätigkeiten nach einem weiteren Abgrenzungskriterium läge zwar im Rahmen des Gestaltungsermessens des Gesetzgebers, erscheint aber der Mehrheit der Kommissionsmitglieder verfassungsrechtlich nicht geboten (Bundesfinanzhof, Urteil vom 4. August 1994, BStBl II 1994, 944; Nichtannahmebeschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 19. November 1991, 2 BvR 1545/91, und vom 18. Januar 1995, 2 BvR 2178/94; anders im Ansatz: Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II CII1c).

Ein Teil der Kommissionsmitglieder hält eine Ausdehnung der Vorschrift auf gewählte ehrenamtlich tätige geschäftsführende Vorstandsmitglieder für notwendig, wobei die übrigen tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschrift (Nebenberuflichkeit, Tätigkeit im Dienst oder im Auftrag einer inländischen gemeinnützigen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaft) beibehalten werden sollen. Nach dieser Auffassung wird hierdurch in besonderer Weise eine gewisse Stetigkeit und Dauerhaftigkeit von Strukturen bürgerschaftlichen Engagements in den Vereinen und Organisationen gefördert. Es werde immer schwieriger, Personen zu finden, die sich für eine Übernahme von Führungsaufgaben in Verbänden und Vereinen zur Verfügung stellten (Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Verbesserung der Vereinsbesteuerung und der Besteuerung der ehrenamtlich Tätigen des Landes Hessen, zitiert bei Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil II CII1c). Durch eine Einbeziehung dieses Personenkreises in den § 3 Nr. 26 EStG werde zudem eine Verwaltungsvereinfachung für die Vereine bewirkt. Diese Auffassung ist in der Minderheit geblieben. Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich - wie bereits dargestellt - für eine Beibehaltung des derzeitigen personellen Geltungsbereichs der Vorschrift aus.

Schließlich erscheint der Freibetrag auch in seiner jetzigen Höhe als angemessen. Der steuerfreie Betrag ist durch das Steuerbereinigungsgesetz 1999 von 1.227 Euro (2.400 DM) auf 1.848 Euro (3.600 DM) pro Jahr und damit um 50 % angehoben worden. Durch eine Beibehaltung dieses Betrages wird einerseits ein hinreichender Anreiz für die Engagierten und Vereine in den begünstigten Bereichen geschaffen. Andererseits wird die eigene Handlungslogik bürgerschaftlichen Engagements dadurch gewahrt, dass eine indirekte staatliche Entlohnung nicht im Vordergrund steht und sich somit auch keine erwerbsarbeitsähnlichen Strukturen innerhalb des Engagements bilden können.

▲ *Überarbeitung der Kriterien für die Behandlung von Übungsleitern als Selbständige durch die Sozialversicherungsträger*

Die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger haben sich in einer Besprechung am 15. August 2001 darauf verständigt, Übungsleiterinnen und Übungsleiter in Sportvereinen nicht mehr grundsätzlich als abhängig Beschäftigte anzusehen, wobei sich die Beurteilung nach den Umständen des Einzelfalles richtet. Die Einstufung als Selbständige hat eine weitergehende Sozialversicherungsfreiheit zur Folge als dies auf Grund der Vorschrift von § 14 Abs. 1 SGB IV (1.848 Euro pro Jahr) der Fall ist. Als Kriterien für eine selbständige Tätigkeit wurden zum einen die Durchführung des Trainings in eigener Verantwortung, zum anderen der zeitliche Aufwand des Übungsleiters festgelegt: Je geringer dieser Aufwand und je geringer seine Vergütung ist, desto mehr spricht für seine Selbständigkeit. Auf eine entsprechende Anfrage hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung der Enquete-Kommission mitgeteilt, das Besprechungsergebnis beziehe sich zwar formal auf Übungsleiterinnen und Übungsleiter in Sportvereinen, es sei aber auf Übungsleiterinnen und Übungsleiter anderer Vereine und Bereiche übertragbar.

Nach Informationen der Enquete-Kommission bereiten die vorhandenen Abgrenzungskriterien in der Praxis immer noch Schwierigkeiten. Sie empfiehlt deshalb, die vorhandenen Kriterien noch einmal zu konkretisieren, wann z. B. von Selbständigkeit und damit Steuer- wie Sozialabgabenfreiheit auszugehen ist. An der Klärung der Abgrenzungskriterien müssen auch die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger beteiligt werden, weil die Umsetzung der entsprechenden Richtlinien und Auslegungs-

maßstäbe von § 3 Nr. 26 EStG in die Verantwortung der Sozialversicherungen fällt.

4. Soziale Absicherung bürgerschaftlich Engagierter

Die Sozialversicherungssysteme und die anderen Sozialleistungszweige (z. B. Wohngeld, Ausbildungsförderung, Sozialhilfe) basieren auf der Erwerbsarbeit als zentralem Steuerungsfaktor. So wird der Schutz in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie in der Renten-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung regelmäßig über ein Arbeitsverhältnis vermittelt (Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil III AI). Soweit man besondere Zugangsberechtigungen für bürgerschaftlich Engagierte zu den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherungen in Erwägung zieht, ist jeweils sorgfältig abzuwägen, ob dies unter Berücksichtigung der Bedeutung der Schutzfunktion des Rechts einerseits und der Freiwilligkeit des Engagements andererseits gerechtfertigt ist. Daneben ist zu berücksichtigen, dass durch eine Einbeziehung in ein Sozialversicherungssystem auf längere Sicht eine gewisse Standardisierung und Typisierung der vielgestaltigen Engagement-Formen eintreten kann.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Frage einer Einbeziehung bürgerschaftlich Engagierter in die gesetzliche Rentenversicherung erörtert. Eine differenzierte Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Funktion des Anreizes erfordert die soziale Absicherung von Freiwilligendiensten und eine Übertragung anderer sozialrechtlicher Regelungen auf das bürgerschaftliche Engagement (zur gesetzlichen Unfallversicherung vgl. C4.2.).

Gesetzliche Rentenversicherung

In der aktuellen öffentlichen Diskussion um die Förderung bürgerschaftlichen Engagements und die Entwicklung neuer Formen für Anreiz und Anerkennung erfährt die Möglichkeit einer Berücksichtigung von Engagement in der gesetzlichen Rentenversicherung große Aufmerksamkeit. Forderungen nach einer rentenrechtlichen Anerkennung von Engagement wurden von zahlreichen Verbänden und Vereinen geäußert. Auch auf politischer Ebene und in wissenschaftlichen Diskursen wurde und wird diese Perspektive aufgegriffen und als möglicher Schritt zur Verbesserung der individuellen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement verhandelt.

Nach intensiver Diskussion und Beratung spricht sich die Enquete-Kommission gegen eine Anrechnung von Zeiten bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Dieser Entscheidung liegen folgende Argumente zugrunde:

Die Forderung nach einer Berücksichtigung von Engagement im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung wird in der aktuellen Diskussion damit begründet, dass auf diesem Wege Engagement in besonders wirkungsvoller Weise anerkannt werde und gleichzeitig Anreiz und Motivation zum Engagement gestärkt werden könne. Darüber hinaus wäre dies eine Möglichkeit, insbesondere engagierten Frauen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien eine Altersabsicherung zu eröffnen. Gestützt werden diese Erwartungen dadurch, dass das bestehende beitragsgebundene System der gesetzlichen Rentenversicherung bereits für die Einbeziehung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten geöffnet wurde. In Analogie dazu wäre auch eine Berücksichtigung bürgerschaftlichen Engagements als „Solidarzeiten“ denkbar.

Bei einer Altersrente handelt es sich im Ergebnis um die Zahlung eines zeitlich versetzten Ersatzeinkommens (vgl. Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002). Eine Anerkennung von Rentenpunkten würde also darauf hinauslaufen, bürgerschaftliches Engagement – zeitlich versetzt – zu „entlohnen“. Damit würde bürgerschaftliches Engagement analog zur Erwerbsarbeit betrachtet.

Ferner müsste eine klare sozialrechtlich relevante Zugangsberechtigung definiert werden, die bürgerschaftliches Engagement einerseits von anderen Formen der Nicht-Erwerbsarbeit (Familienarbeit, Eigenarbeit) abgrenzt, und andererseits eindeutig regelt, welche Engagementformen mit welchem zeitlichem Umfang berücksichtigt werden sollen. Eingrenzungen der Zugangsberechtigung wären unumgänglich, und nicht einbezogene Engagementformen würden folglich ausgegrenzt. Dies würde dem von der Enquete-Kommission gewählten weit gefassten Verständnis bürgerschaftlichen Engagements widersprechen. Eine Realisierung dieses Vorhabens erfordert zudem Nachweise und Kontrollen und wäre also auch mit erheblichem bürokratischen Aufwand für die Vereine und Verbände als Träger bürgerschaftlichen Engagements verbunden. Insbesondere in weniger formalisierten und organisationsunabhängigen Engagementfeldern wäre dieser Aufwand kaum zu leisten. Die dort Engagierten würden hierdurch benachteiligt.

Für eine mögliche Anerkennung von „Solidarzeiten“ bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung müsste zudem geklärt werden, ob diese Beitragszeiten beitragsfrei (d.h. durch Umverteilung innerhalb der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zur Rentenversicherung), durch Beiträge von „Dritten“ (Staat oder Trägerorganisationen) oder durch die Engagierten selbst getragen werden sollen. Dafür sind verschiedene Gestaltungsoptionen denkbar und in Modellrechnungen überprüft worden (vgl. Stecker 2001b und 2001c). Je nach Modell verbindet sich die Gewährung von Rentenansprüchen für bürgerschaftliches Engagement mit einem erheblichen finanziellen Aufwand für Beitragszahlungen oder – im Falle einer beitragsfreien Einbeziehung – mit erheblichen Belastungen für die Solidargemeinschaft (Beitragssatzerhöhung). Die finanziellen Erträge in der Rente der Engagierten wären dagegen nur minimal.

Darüber hinaus bestünden weitere Folgewirkungen bzw. Konsequenzen, die bislang kaum mitbedacht worden sind. So sind bislang nur die Auswirkungen für die Altersrente thematisiert und modellhaft überprüft worden. Die gesetzliche Rentenversicherung eröffnet aber weitere Leistungen und Ansprüche (Renten auf Grund verminderter Erwerbsfähigkeit, Rehabilitationsleistungen). Auch dafür müssten genaue Regelungen getroffen wer-

den. Im Sinne der Gleichbehandlung wären außerdem für nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherte Personen (Beamte, Selbständige) entsprechende Systemveränderungen geboten.

Die Verbesserung der sozialen Sicherung bislang weitgehend ungesicherter Personen, insbesondere von Frauen, ist ein zentrales Problem, das aber über eine mögliche rentenrechtliche Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement in seiner Grundsätzlichkeit nicht gelöst werden kann. „Solidarzeiten“ könnten zwar engagierten Frauen zugute kommen, aber die bestehende Lücke im sozialen Sicherungssystem nicht generell schließen. Das „Modell der flexiblen Anwartschaften“ (vgl. Langelüddeke/Rabe/Thiede 1999), bei dem die mit der Entrichtung von Pflichtbeiträgen erworbenen flexiblen Rentenanwartschaften zur Schließung von Lücken und Brüchen in der individuellen Versicherungsbiografie verwendbar sein sollen, wäre grundsätzlich auch auf Zeiten bürgerschaftlichen Engagements anwendbar. Aber auch in diesem Modell wären Umverteilungen innerhalb der Solidargemeinschaft der Rentenversicherung oder aber zusätzliche Beitragszahlungen notwendig. Bürgerschaftliches Engagement ist grundsätzlich nicht geeignet und sollte nicht dazu herangezogen werden, ein zentrales gesellschaftliches Problem wie die Absicherung einer gesamten Generation von Frauen zu lösen.

Eine generelle Lösung dieses sozialstaatlichen Problems erfordert ein Nachdenken über mögliche Umstrukturierungen und Veränderungen im sozialen Sicherungssystem. Grundsicherungsmodelle bzw. -elemente, wie sie in verschiedenen europäischen Ländern bestehen, können dafür Anregungen geben, sind aber nicht ohne weiteres auf das bundesdeutsche System zu übertragen. Auch in Deutschland gibt es dazu eine intensive Diskussion (vgl. Stecker 2001a).

Mit der Einbeziehung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten in die gesetzliche Rentenversicherung sind wichtige Schritte zur besseren Absicherung insbesondere von Frauen getan worden. Eine grundsätzliche Lösung dieses drängenden Problems ist allerdings weiterhin offen.

Freiwilligendienste: Verbesserung der Rechtsstellung der Freiwilligen

Das FSJ-Förderungsänderungsgesetz (Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetze) hat – wie bereits in B1.I.4.3. dargestellt – in einigen Punkten zu einer Verbesserung der Rechtsstellung junger Freiwilliger geführt. Hierzu gehören u. a. die Flexibilisierung der Dauer des Freiwilligendienstes (Höchstdauer im Inland: 18 Monate), die Erweiterung der Einsatzfelder im Rahmen eines freiwilligen sozialen Jahres sowie die Herabsetzung des Mindestalters (Erfüllung der Vollzeitschulpflicht). Weitere gesetzliche Regelungen könnten dazu beitragen, die Attraktivität der Freiwilligendienste für junge Menschen zu erhöhen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Europäischen Freiwilligendienst sind grundsätzlich in gleicher Weise sozial schutzbedürftig wie die jungen Freiwilligen, die im Rahmen des FSJ oder des FÖJ im In- oder Ausland tätig sind. Diese sind während der Dauer ihres Dienstes in der gesetzlichen Renten-, Kranken-, Unfall-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung pflichtversichert. In Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, einen hinreichenden sozialrechtlichen Schutz für die Teilnehmer am Europäischen Freiwilligendienst zu gewährleisten.

Da die jungen Freiwilligen keine Arbeitnehmer und keine Studenten sind, haben sie auf Grund der entsprechenden Rechtsgrundlagen nicht den Freizügigkeitsstatus innerhalb der Europäischen Union. Das hat zur Folge, dass sie sich nicht ohne weiteres zur Ableistung eines Freiwilligendienstes in einem anderen Staat niederlassen können und z.B. zunächst eine Aufenthalts- und eine Arbeitsgenehmigung beantragen müssen. Auf Grund der derzeitigen Rechtsunsicherheit sollte der Freizügigkeitsstatus innerhalb der Europäischen Union in Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten klar gestellt werden (näher hierzu: Sieveking 2000: 211f.).

Durch das FSJ-Förderungsänderungsgesetz wurde die Förderung auf Dienste im nichteuropäischen Ausland ausgedehnt, allerdings zeitlich auf ein Jahr begrenzt. Hier ist es wünschenswert, dass in einem weiteren Schritt der Förderungszeitraum nach Möglichkeit auf zwei Jahre ausgedehnt wird.

Außerdem sollten Benachteiligungen auf Grund der Teilnahme an einem Freiwilligendienst in Ausbildung und Beruf weitgehend vermieden oder ausgeglichen werden. Hierdurch würde ein zusätzlicher Anreiz zur Teilnahme an FSJ, FÖJ, Europäischem Freiwilligendienst oder an einem anderen Freiwilligendienst geschaffen. So sollte darauf geachtet werden, dass die Teilnahme an einem Freiwilligendienst nicht zu Nachteilen bei der Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bzw. nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz („Meister-BAföG“) führt. Beispielsweise könnte erwogen werden, die Teilnahme an einem Freiwilligendienst in die Ausnahmeregelung des § 10 Abs. 3 Satz 1 BAföG vom Höchstalter für den Förderungsbeginn bei BAföG (Vollendung des 30. Lebensjahres) mit aufzunehmen.

Sozialrecht: weitere Handlungsempfehlungen

▲ *Ausnahmen von der Förderungshöchstdauer beim BAföG und beim „Meister-BAföG“*

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Ausübung von bürgerschaftlichem Engagement in die Ausnahmekataloge des § 15 Abs. 3 BAföG und des § 11 Abs. 1 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz aufzunehmen. Diese Vorschriften sehen vor, dass eine Förderung aus bestimmten schwerwiegenden Gründen über die Förderungshöchstdauer hinaus geleistet werden kann. Eine sol-

che Regelung würde zu einer stärkeren gesellschaftlichen Anerkennung und Wertschätzung bürgerschaftlichen Engagements beitragen.[21]

▲ *Anrechnung von Aufwandsentschädigungen im Sozialhilferecht*

Der sehr weite Einkommensbegriff des Sozialhilferechts führt dazu, dass alle Einkünfte in Geld oder Geldeswert als Einkommen gelten (§ 76 BSHG). Allerdings sind die mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben vom jeweiligen Einkommen abzusetzen. Sofern tatsächlich entstandene Aufwendungen für das Engagement (z. B. Porto, Telefonkosten) gegen Einzelnachweis erstattet werden, liegt im Ergebnis kein Einkommen i.S.d. § 76 BSHG vor. Dies kann jedoch anders sein, wenn eine Pauschale für tatsächlich entstandene Aufwendungen gezahlt wird.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Problematik im Rahmen einer Reform des Sozialhilferechts, die für die nächste Wahlperiode vorgesehen ist, aufzugreifen. Hierbei sollte eine Regelung angestrebt werden, die sicher stellt, dass Aufwandspauschalen, die sich am tatsächlich geleisteten Aufwand für bürgerschaftliches Engagement orientieren, nicht als Einkommen im Sinne des Sozialhilferechts behandelt werden. Ziel einer solchen Regelung ist es, bürgerschaftliches Engagement für Sozialhilfeempfänger zu erleichtern, wobei die Orientierung der Pauschalen am tatsächlichen Aufwand auch sicher stellen soll, dass das Lohnabstandsgebot zwischen Erwerbseinkommen und Sozialhilfe beachtet wird.

5. Freistellungsregelungen

Um bürgerschaftliches Engagement, Familientätigkeit und Erwerbsarbeit zeitlich besser vereinbaren zu können, ist in erster Linie eine Arbeitszeitflexibilisierung z. B. in Form von Gleitzeitmodellen und Überstundenkonten notwendig. Letztlich entscheidend ist hierbei, ob und in welcher Weise die Beschäftigten über diese Zeiten verfügen können. Zwischen den betrieblichen Anforderungen und dem Bestreben der Beschäftigten nach Zeitsouveränität gilt es, eine interessengerechte Balance herzustellen (vgl. B2.4.3.).

Rechtlich gilt der Grundsatz, dass die Arbeitnehmer ihr Engagement außerhalb der Arbeitszeit und der Arbeitsstelle ausüben. Stellt ein Arbeitgeber ohne gesetzliche Verpflichtung seine Beschäftigten zur Ausübung von bürgerschaftlichem Engagement frei, so ist dieses Verhalten als unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement anzusehen. Eine Förderung wird dadurch erreicht, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure jeweils ihren Beitrag zur Ermöglichung von Engagement leisten, indem die hierfür notwendige Zeit zur Verfügung gestellt wird. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist eine Vereinbarung von Freistellungsregelungen in Tarifverträgen oder in betriebsinternen Regelungen (bzw. in Dienstvereinbarungen) sinnvoll. Hierdurch werden in aller Regel flexiblere und sachnähere Regelungen erreicht als dies durch generelle gesetzliche Regelungen möglich ist. Dies ist zugleich ein wichtiger Beitrag zur Etablierung eines bürgerschaftlichen Engagements in Unternehmen. Darüber hinaus ist es auch vorstellbar und wünschenswert, dass nach US-amerikanischem Vorbild die Initiative zur Freistellung von einem Unternehmen ausgeht (z. B. „Days of Service“, „Field Trip“; vgl. B2.6.1.), wie dies auch in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Stichwort „unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement“ (vgl. B2.6.3.) teilweise bereits praktiziert wird.

Freistellung bei Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Nothilfe

Manche Freistellungsregelungen liegen im besonderen öffentlichen Interesse. Dies ist der Fall, wenn Aufgaben der Gefahrenabwehr oder der Nothilfe für andere durch bürgerschaftlich Engagierte übernommen werden. Hierzu gehören z.B. der Brandschutz (Freiwillige Feuerwehr), der Katastrophenschutz, der Zivilschutz und die Aufgaben der Rettungsdienste. Bei diesen Aufgaben ist der jeweilige Einsatz – abgesehen von Übungen – zeitlich nicht vorhersehbar. Hier ist es neben der Einräumung eines Freistellungsanspruches auch gerechtfertigt, dass die Kosten der Freistellung möglichst von der öffentlichen Hand kompensiert werden. Rechtliche Rahmenbedingungen wie z. B. das Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) des Landes Nordrhein-Westfalen legen auch fest, dass den ehrenamtlichen Angehörigen der Feuerwehr aus dem Feuerwehrdienst kein Nachteil im Erwerbsarbeits- oder Dienstverhältnis erwachsen darf. Während der Dauer der Teilnahme an Einsätzen, Übungen und Lehrgängen sowie der Teilnahme an sonstigen Veranstaltungen auf Anforderung der Gemeinde entfällt für die ehrenamtlichen Angehörigen der Feuerwehr die Pflicht zur Arbeits- und Dienstleistung. Für diesen Zeitraum sind die Arbeitgeber oder Dienstherren verpflichtet, Arbeitsentgelt oder Dienstbezüge einschließlich aller Nebenleistungen fortzuzahlen. Den privaten Arbeitgebern werden die Beträge auf Antrag durch die Gemeinde ersetzt (zitiert nach Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil IV BIII). Ähnliche Regelungen gelten in anderen Bundesländern. Für die ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rettungsdienste sind ebenfalls solche Freistellungsregelungen mit einer Verpflichtung zur Übernahme der Freistellungskosten durch die öffentliche Hand wünschenswert.

Auf Bundesebene gilt für ehrenamtliche Helferinnen und Helfer beim Technischen Hilfswerk ein Benachteili-

[21] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Die Ausübung von bürgerschaftlichem Engagement sollte nicht in den Ausnahmekatalog des § 15 Abs. 3 BaföG und des § 11 Abs. 1 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz aufgenommen werden. Es bleibt unklar, welches Engagement im einzelnen unter diesen unbestimmten Begriff fallen würde. In der Regel erreicht bürgerschaftliches Engagement zudem nicht die Intensität eines schwerwiegenden Grundes, der eine Ausnahme rechtfertigt. Dem schwerwiegenden Grund werden im genannten Katalog Schwangerschaft, Kindeserziehung, Behinderung, Gremienarbeit und nichtbestandene Abschlussprüfungen gleichgesetzt. Diese eng umrissenen Ausnahmetatbestände und viele der unter den Begriff des bürgerschaftlichen Engagements gefassten Aktivitäten sind nicht vergleichbar.

gungsverbot. Nach § 3 Abs. 1 THW-Helferrechtsgesetz dürfen Arbeitnehmern aus ihrer Verpflichtung zum Dienst beim Technischen Hilfswerk und aus diesem Dienst keine Nachteile im Arbeitsverhältnis und in der Sozial- und Arbeitslosenversicherung sowie in der betrieblichen Altersversorgung erwachsen. Neben diesem Benachteiligungsverbot enthält die Vorschrift auch eine explizite Freistellungsregelung für Einsätze und Ausbildungsveranstaltungen. § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes enthält ebenfalls ein Benachteiligungsverbot und eine Freistellungsregelung. Diese bundesgesetzliche Regelung hat nach Mitteilung des Bundesministeriums des Innern allerdings nur noch für das Saarland Gültigkeit. Alle anderen Bundesländer haben von ihrer Befugnis Gebrauch gemacht, diese Vorschrift durch eine eigenständige landesgesetzliche Regelung zu ersetzen.

Freistellung für ehrenamtliche Richterinnen und Richter

Ebenso sind Freistellungsregelungen mit einer Pflicht zur Kostenerstattung durch die öffentliche Hand sinnvoll und notwendig, wenn eine gesetzliche Pflicht zur Übernahme einer Tätigkeit bürgerschaftlichen Engagements besteht. Dies ist z. B. bei ehrenamtlichen Richtern der Fall. Für diese gibt es allerdings keine ausdrücklichen Freistellungsregelungen. Das Arbeitsgerichtsgesetz (§ 26) und das Sozialgerichtsgesetz (§ 20) enthalten jedoch Benachteiligungsverbote, aus denen Freistellungsverpflichtungen für die Arbeitgeber gefolgert werden können: Ehrenamtliche Richterinnen und Richter dürfen in der Übernahme oder Ausübung des Amtes nicht beschränkt oder wegen dessen Übernahme oder Ausübung nicht benachteiligt werden, wobei Verstöße jeweils mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe geahndet werden. Auch bei Schöffen dürfte letztlich von einer Freistellungsverpflichtung für die Arbeitgeber auszugehen sein (vgl. z. B. § 54 GVG). Eine klarstellende einheitliche Freistellungsregelung und ein einheitliches Benachteiligungsverbot für alle ehrenamtlichen Richter, wie dies in einem Gesetzesantrag des Freistaates Sachsen im Bundesrat gefordert wird (BR-Drs. Nr. 47/02), wird von der Enquete-Kommission grundsätzlich befürwortet. Hierbei gelten selbstverständlich weitergehende landesrechtliche Regelungen zum Schutz ehrenamtlicher Richterinnen und Richter wie z. B. die vorbildliche Regelung des Art. 110 der Verfassung des Landes Brandenburg (Benachteiligungsverbot, erweiterter Kündigungsschutz, betriebsratsähnliche Interessenvertretung, Anspruch auf Weiterbildung) fort.

Freistellung zum Zwecke der Jugendarbeit

Schließlich gibt es in fast allen Bundesländern Freistellungsregelungen für ehrenamtlich in der Jugendarbeit tätige Personen (vgl. Übersicht in Anlage 6).[22] Bundesbeamten und Richtern im Bundesdienst kann für die Teilnahme an Lehrgängen, die der Ausbildung zum Jugendgruppenleiter dienen, und für die Tätigkeit als ehrenamtlicher Jugendgruppenleiter Urlaub unter Fortzahlung der Besoldung gewährt werden, wenn die Lehrgänge oder Veranstaltungen von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe oder anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe durchgeführt werden und wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen (§ 7 Nr. 4 Sonderurlaubsverordnung). Durch diese Regelungen wird der besonderen gesellschaftlichen Bedeutung der Betreuung und Förderung junger Menschen Rechnung getragen. Eine Regelung, wonach dem Arbeitgeber eine Pflicht zur Entgeltfortzahlung während des Sonderurlaubs (Freistellung) auferlegt wird, wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig (BVerfG, zitiert und näher ausgeführt bei Igl/Jachmann/Eichenhofer 2002: Teil IV BIII). Dies wird mit einem unzulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit aus Artikel 12 GG begründet, weil es keine zureichenden Gründe gebe, die Belastungen zum Zwecke der Jugendarbeit allein dem einzelnen Arbeitgeber aufzuerlegen.

Bildungsfreistellungsgesetze in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen

Um einen Anreiz für bürgerschaftliches Engagement zu schaffen, haben die Länder Mecklenburg-Vorpommern (Bildungsfreistellungsgesetz vom 16. Mai 2001) und Hessen (Bildungsurlaubsgesetz vom 28. Juli 1998) Bildungsfreistellungsgesetze erlassen. In beiden Gesetzen wird ein Freistellungsanspruch ausdrücklich auch zur Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen, die zur Wahrnehmung von Ehrenämtern qualifizieren, eingeräumt.[23] Hierbei ist jeweils vorgesehen, dass die öffentliche Hand den privaten Arbeitgebern die Kosten für das fortzuzahlende Arbeitsentgelt erstattet.

C5. Resümee

Die Enquete-Kommission hatte den Auftrag, auf der Grundlage einer systematischen Bestandsaufnahme politische Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, die zu verbesserten Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene führen. Die Engagementförderung in diesem Mehrebenensystem sollte untereinander koordiniert werden, damit sie Wirksamkeit und Nachhaltigkeit entfalten kann. Es ist eine wesentliche Aufgabe des Bundes, an dieser Koordination mitzuwirken. Adressaten der Handlungsempfehlungen sind die Gesetzgebungsorgane und Institutionen des Bundes, also in erster Linie Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat.

Bei der Förderung bürgerschaftlichen Engagements steht die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips im Vordergrund. Dieses gilt zum einen innerhalb der verschiedenen Ebenen

[22] Solche Gesetze gibt es in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein.

[23] Die betreffenden Ehrenämter bedürfen jeweils der Festlegung durch Rechtsverordnungen. Eine solche Festlegung ist in Mecklenburg-Vorpommern durch die Verordnung zur Durchführung des Bildungsfreistellungsgesetzes vom 18. Mai 2001, geändert durch die Verordnung vom 29. August 2001, erfolgt.

im föderalen Staatsaufbau und auch im Rahmen der Europäischen Union, zum anderen zwischen dem Staat und den gesellschaftlichen Organisationen und Assoziationen. Wesentlicher Maßstab für den Erfolg staatlicher Engagementförderung ist die Ermöglichung und Unterstützung von Prozessen bürgerschaftlicher Selbstorganisation. Angestrebt werden die Vernetzung von Akteuren und Synergieeffekte zwischen unterschiedlichen Förderbemühungen.

Öffnung staatlicher Institutionen für bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung

Die Öffnung staatlicher Institutionen für bürgerschaftliches Engagement ist ein zentrales Anliegen der Enquete-Kommission. Das Leitbild des ermöglichenden Staates kennzeichnet eine bürgerschaftliche Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, die auf mehr Bürgerorientierung abzielt. Eine Öffnung für eine Beteiligung und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger ist gleichzeitig eine besonders wichtige Form der Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements. Die Möglichkeit der Partizipation bedeutet für die Engagierten, als gleichberechtigtes Mitglied der politischen Gemeinschaft anerkannt zu werden. Eine Vorbildwirkung hat insoweit das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ aus dem Jahre 1996, in dem die Bürgerbeteiligung ein konstitutives Element ist. Neben solchen informellen Partizipationsmöglichkeiten tragen kodifizierte Beteiligungsrechte – vor allem auch durch die Signalwirkung, die von solchen Regelungen ausgeht – zu einer Öffnung staatlicher Institutionen bei. So befürwortet die Enquete-Kommission die Möglichkeiten der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheides auf Bundesebene, die derzeit in einem Gesetzgebungsverfahren beraten werden. Die Verwaltung könnte für die Beteiligung bürgerschaftlich Engagierter noch stärker geöffnet werden, indem eine Behörde auch diejenigen, die sich in einem Bereich bürgerschaftlich engagieren, in dem sie handeln will, am Verwaltungsverfahren beteiligen kann (Änderung von § 13 Verwaltungsverfahrensgesetz). Eine Öffnung der Bundesinstitutionen für bürgerschaftliches Engagement kann z. B. im Rahmen des Programms „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ der Bundesregierung erreicht werden, indem dort die Öffnung von Institutionen für bürgerschaftliches Engagement stärker in den Mittelpunkt gestellt wird.

Information, Beratung und Begleitung des Engagements

In einem engen Zusammenhang mit der Öffnung staatlicher Institutionen für bürgerschaftliches Engagement steht die Information, Beratung und Begleitung. Informationen über Inhalte der jeweiligen Engagement-Tätigkeit, aber auch über die rechtlichen Rahmenbedingungen sind eine Grundvoraussetzung für die Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements. Hier sollte der Staat neben den zivilgesellschaftlichen Organisationen ein Beratungs- und Informationsangebot für die Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stellen. Dies könnte z. B. helfen, in der Praxis des Zuwendungsrechts Kommunikationsbarrieren zwischen der staatlichen Verwaltung und den Zuwendungsempfängern zu überwinden. Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Weiterentwicklung des § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und der gleichlautenden Gesetze der Länder sowie von § 89 AO nach dem Vorbild der §§ 13, 14 und 15 SGB I. Sie regeln neben Beratung und Auskunft auch eine Verpflichtung zur Aufklärung. Daneben brauchen die Bürgerinnen und Bürger einen gebührenfreien Zugang zu den Akten und Informationen der Behörden. Die Enquete-Kommission befürwortet deshalb ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, wie es auf Länderebene beispielsweise in Schleswig-Holstein bereits existiert.

Bürgerschaftliches Engagement als Querschnittsaufgabe der Politik

Bürgerschaftliches Engagement ist als Reform- und Gestaltungsaufgabe in nahezu allen Politikfeldern angesiedelt. Es handelt sich um eine Querschnittsaufgabe, die eine Koordination und Vernetzung einzelner Maßnahmen im Sinne des Leitbildes der Bürgergesellschaft notwendig macht. Über die Arbeit der Enquete-Kommission und des Nationalen Beirates im Rahmen des Internationalen Jahrs der Freiwilligen hinaus bedarf eine nachhaltige Förderung bürgerschaftlichen Engagements einer dauerhaften Unterstützungsstruktur auf nationaler Ebene. Die Enquete-Kommission empfiehlt die Einrichtung einer Kommission für bürgerschaftliches Engagement nach dem Vorbild der Kinderkommission des Deutschen Bundestages. Eine solche Kommission könnte mit je einem Mitglied jeder Fraktion besetzt werden, wobei der Vorsitz turnusgemäß wechseln könnte. Das Konsensprinzip (Einstimmigkeit der Beschlüsse und Empfehlungen) könnte eine partei- und fraktionsübergreifende Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Parlament unterstützen. Zum Aufgabenbereich dieser Kommission könnten Empfehlungen zu Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements, die Überprüfung von Gesetzentwürfen auf ihre Wirkungen für eine nachhaltige Engagementförderung und die Abgabe eines Tätigkeitsberichts in jeder Legislaturperiode gehören. Neben dieser Verstetigung im parlamentarischen Raum sollte die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auch ein bundesweites Netzwerk unterstützen, das als Anwalt und Sprachrohr des bürgerschaftlichen Engagements gegenüber Staat, Gesellschaft, Verbänden und Institutionen fungieren könnte. Ein solches Netzwerk kann jedoch nicht vom Staat initiiert werden, sondern müsste sich aus bestehenden Strukturen der Bürgergesellschaft selbständig herausbilden.

Beteiligung des Bundes an der öffentlichen Diskussion

Der Bund kann daneben zur Förderung und Weiterentwicklung bürgerschaftlichen Engagements durch Beteiligung an der öffentlichen Diskussion beitragen. Tagungen und Wettbewerbe, Foren und Veranstaltungen unterstreichen die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements. Sie tragen gleichzeitig zum Austausch von Ideen, zur Artikulation von Forderungen und zur Auszeichnung von Beispielen guter Praxis bei. Der Bund kann durch eigene Veranstaltungen zu einer Anerkennungskultur für bürger-

schaftliches Engagement beitragen. Beispielsweise könnte er der Debatte um unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement, die in Deutschland noch am Anfang steht, Impulse geben. Die Internetseiten der Bundesregierung (www.buergergesellschaft.de und www.freiwillig.de) könnten zu einer Portalfunktion ausgebaut werden.

Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Vereine und Organisationen werden sehr wesentlich durch das steuerliche Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht geprägt. Die Anerkennung als gemeinnützig im steuerrechtlichen Sinne wie auch die Spendenberechtigung einer Organisation sind für deren Wirksamkeit bei der Entfaltung bürgerschaftlichen Engagements von elementarer Bedeutung. Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Reform des steuerlichen Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts. Das geltende Gemeinnützigkeitsrecht vermittelt kein konturenscharfes Bild der Inhalte der Gemeinnützigkeit. Zudem sind die Begriffe unsystematisch und teilweise schwer verständlich und veraltet formuliert. Eine grundlegende Überarbeitung des Kataloges der gemeinnützigen Zwecke in § 52 AO durch eine Kommission des Deutschen Bundestages ist notwendig. Eine solche Überarbeitung, die die Enquete-Kommission in der verfügbaren Zeit nicht leisten konnte, sollte sich am Grundprinzip der Förderung bürgerschaftlichen Engagements orientieren.

Vor dieser zweiten Stufe einer Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts sollten in einer ersten Stufe in absehbarer Zeit die in Kapitel C3.1. (Verbesserung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für Vereine und Organisationen) dargestellten konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen ergriffen werden. Hierbei hält die Enquete-Kommission eine Erleichterung des Zugangs zum Gemeinnützigkeitsstatus für Selbsthilfegruppen und Freiwilligenagenturen für dringend geboten. Daneben bedarf es der Einrichtung einer unabhängigen Schiedsstelle, die sich mit Beschwerden von Vereinen und Organisationen wegen der Aberkennung bzw. Nichtzuerkennung des Gemeinnützigkeitsstatus befasst. Ein Bündel von Maßnahmen ist notwendig, um gemeinnützigen Vereinen und Organisationen zu mehr Flexibilität im Rahmen der vier Tätigkeitsbereiche (ideeller Bereich, Vermögensverwaltung, Zweckbetrieb, wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb) zu verhelfen. Im Mittelpunkt steht die Anpassung der Besteuerungsfreigrenzen gemäß § 64 Abs. 3 AO und § 23 a UStG an die Inflationsrate (40.000 Euro statt 30.678 Euro).

Im steuerlichen Spendenrecht empfiehlt die Enquete-Kommission mit Nachdruck, die derzeit geltende Gefährdungshaftung für eine zweckwidrige Verwendung von Spendenmitteln in eine Haftung umzugestalten, die nur bei Verschulden (Vorsatz, Fahrlässigkeit) der Betroffenen besteht. Dies dient vor allem auch dem Schutz von Vereinsvorständen, die durch die Neuregelung über die Ausstellung von Zuwendungsbestätigungen ab dem 1. Januar 2000 neben einem größeren Haftungsrisiko auch einer stärkeren bürokratischen Belastung ausgesetzt sind. Daneben sollte das Spendenrecht in absehbarer Zeit dadurch vereinfacht und verbessert werden, dass Spenden- und Mitgliedsbeiträge gleich behandelt werden und die unterschiedlichen Spendenhöchstsätze von 5 und 10 % einheitlich auf 10 % festgelegt werden.

Abbau bürokratischer Hemmnisse im Zuwendungsrecht

Außerdem müssen bürokratische Hemmnisse im Zuwendungsrecht und vor allem in der Zuwendungspraxis abgebaut werden. Hier sollte bei der institutionellen Förderung, von Fall zu Fall aber auch bei der Projektförderung, verstärkt geprüft werden, ob das Verbot der Rücklagenbildung gelockert werden kann. Hierdurch wird mehr Flexibilität der Zuwendungsempfänger ermöglicht und gleichzeitig ihre Autonomie gestärkt. Außerdem könnten Aktivitäten bürgerschaftlichen Engagements vermehrt als Eigenanteil bei einer Fehlbedarfsfinanzierung berücksichtigt werden. Eine solche Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements könnte nach dem Vorbild von Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz auch auf Bundesebene eingeführt werden. Insgesamt besteht eine zukünftige Aufgabe darin, flexible Modelle der Finanzierung bürgerschaftlichen Engagements zu finden. Dabei wird die unbürokratische und angemessene Gewährung öffentlicher Mittel ihre Bedeutung nicht verlieren; gleichzeitig gilt es, auch private Geldgeber zu finden – und Rahmenbedingungen, die diese zu einer finanziellen Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements motivieren.

Angemessener Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutz für die Engagierten

Während bei den institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen die Funktion der Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements im Vordergrund steht, geht es bei den individualrechtlichen Rahmenbedingungen hauptsächlich um Schutz und Nachteilsausgleich für die einzelnen Engagierten. Ein zentrales Anliegen der Enquete-Kommission ist hierbei die Gewährleistung eines angemessenen Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutzes durch eine „konzertierte Aktion“ zwischen dem Staat, den zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Versicherungswirtschaft. Als staatlicher Beitrag kommen neben einer verstärkten Aufklärung über die Haftpflichtrisiken zweckgebundene Zuschüsse zum Abschluss von Vereinshaftpflichtversicherungen durch die Träger sowie eine Ausweitung der gesetzlichen Unfallversicherung auf weitere Felder bürgerschaftlichen Engagements in Betracht. Die zuletzt genannte Möglichkeit sollte aber nur in Betracht gezogen werden, wenn und soweit nicht auf andere Weise im Rahmen einer konzertierten Aktion ein hinreichender Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutz erreicht werden kann.

Allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale

Um Nachteile durch tatsächlichen Aufwand (Fahrt- und Telefonkosten etc.) auszugleichen, empfiehlt die Enquete-Kommission eine allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale für bürgerschaftlich engagierte Tätigkeit im Dienste einer gemeinnützigen Körperschaft oder einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts in

Höhe von 300 Euro pro Jahr. Mit einer solchen Regelung würde der pauschalierte Ersatz von entstandenem Aufwand für bürgerschaftliches Engagement bis zu einer Höhe von 300 Euro pro Jahr von der Besteuerung freigestellt. Neben der Verhinderung einer ungerechtfertigten Besteuerung hätte eine solche Regelung auch eine Verwaltungsvereinfachung zur Folge, weil über tatsächliche Aufwendungen nicht mehr in jedem Fall Buch geführt werden müsste.

Finanzierung von Modellprojekten

Neben einer engagementfreundlichen Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen kann der Bund auch als Geldgeber eine wichtige Funktion für bürgerschaftliches Engagement und seine Organisationen ausüben. Durch eine Finanzierung von Modellprojekten (etwa zur Förderung des Engagements von Migrantinnen und Migranten) kann er Impulse für das bürgerschaftliches Engagement geben, wobei auf die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung und flexiblen Gestaltung öffentlicher Zuwendungen bereits hingewiesen wurde. Der Querschnittscharakter der Förderung bürgerschaftlichen Engagements sollte sich auch in den Förderprogrammen für unterschiedliche Politikfelder niederschlagen. Eine Vorbildwirkung hat das bereits erwähnte Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, das im Jahr 2001 auf ca. 75 Millionen Euro aufgestockt wurde. Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement sollten nach Möglichkeit als Förderkriterium in die Konzeption solcher Programme einbezogen werden.

Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement, Familie und Erwerbsarbeit

Zur Förderung der Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement, Familientätigkeiten und Erwerbsarbeit sieht die Enquete-Kommission die Schaffung von flexiblen Arbeitszeitmodellen wie Gleitzeitkonten und Überstundenkonten im Bereich der Erwerbsarbeit als eine wichtige Möglichkeit an, um tradierte Muster der Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen zu überwinden und dadurch Zeiten für Engagement zu gewinnen. Der Bund kann hier eine Vorbildfunktion für andere Arbeitgeber haben, um mehr Zeitsouveränität für die Beschäftigten zu ermöglichen. Außerdem sollte die qualifizierte und geschützte Teilzeit weiterentwickelt und eine passende Infrastruktur geschaffen werden. Hierzu gehören Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagsschulen.

Unterstützung der Forschung

Die Enquete-Kommission hat im Rahmen ihrer Arbeit einige Forschungslücken in Bezug auf das bürgerschaftliche Engagement festgestellt. Wichtige Aspekte wie die längerfristige Entwicklung der verschiedenen Formen und Bereiche bürgerschaftlichen Engagements, die Veränderungen in den Motiven für bürgerschaftliches Engagement sowie die organisatorischen Rahmenbedingungen für bürgerschaftlich Engagierte in Non-Profit-Organisationen sind nur ansatzweise erforscht. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat mit der Unterstützung des Freiwilligensurveys von 1999 einen wichtigen Beitrag zu einer Datengrundlage geleistet, die nachfolgenden Forschungen als Ausgangspunkt dienen kann. Auch in Zukunft sollte der Bund die Forschung zum bürgerschaftlichen Engagement insbesondere durch Längsschnittuntersuchungen, durch Erhebungen zu den institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Engagements sowie durch qualitative Studien unterstützen, die geeignet sind, Motive und Handlungen im Zusammenhang der jeweiligen Rahmenbedingungen zu erfassen.[24]

[24] **Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz:** Das Resümee umfasst auch viele Empfehlungen der Enquete-Kommission, die nicht von allen Mitgliedern getragen werden. Wir weisen auf unsere Sondervoten zur Empfehlung einer Kommission des Bundestages, zur Empfehlung einer unabhängigen Schiedsstelle im Gemeinnützigkeitsrecht, zur Empfehlung der Finanzierung von Modellvorhaben durch den Bund und zur Empfehlung der Erweiterung des gesetzlichen Anspruchs auf Teilzeit hin.

Anhang

Anhang 1: Sondervoten

1. Sondervotum von Mitgliedern der Enquete-Kommission aus der Fraktion der CDU/CSU: Abg. Ilse Aigner, Abg. Norbert Barthle, stellvertretende Vorsitzende Abg. Marie-Luise Dött (Mitglieder), Abg. Klaus Holetschek, Abg. Eva-Maria Kors und Abg. Klaus Riegert (stellvertretende Mitglieder), Prof. Dr. André Habisch, Prof. Dr. Peter Maser (sachverständige Mitglieder)[1]

1.1. Einleitung

Die Bürgergesellschaft ist unsere Zukunft

Das Jahr 2001 als internationales Jahr der Freiwilligen hat auch in Deutschland die Beschäftigung mit den Problemen des Ehrenamtes und des bürgerschaftlichen Engagements intensiviert und einen aktuellen Bezug für einen gesellschaftlichen Diskurs hierüber hergestellt. Es geht heute um die Bürgergesellschaft und deren Zukunft. Es geht um die Chancen der Menschen, ihre Fähigkeiten und Talente in diese Gesellschaft einzubringen.

Zugleich ist die Gesellschaft der Bereich, wo soziale Probleme gelöst werden können. Die Ressourcen und Potenziale der Bürger zu erschließen und zur Geltung zu bringen, ist deshalb nicht nur ein wichtiger Beitrag zur Beteiligungsgerechtigkeit, sondern auch eine entscheidende Voraussetzung für die Reformfähigkeit unseres Gemeinwesens.

Es besteht Einigkeit darüber, dass ohne bürgerschaftliches Engagement vieles in unserem Lande zum Stillstand kommen würde: Weder der soziale, kulturelle oder sportliche Bereich noch der Gesundheitsdienst, die Rechtspflege, der Katastrophenschutz, das Rettungswesen, der öffentliche Dienst oder die Gewerkschaftsarbeit würden funktionieren.

Nicht immer wird jedoch bürgerschaftliches Engagement im Alltag so positiv betrachtet. Oft werden bürgerschaftlich Tätige als „Ewiggestrige“ angesehen, die in unserer auf Individualität und wirtschaftlichen Erfolg ausgerichteten Gesellschaft zu wenig auf ihren eigenen Vorteil sehen. Man begegnet ihnen zum Teil mit mitleidigem Spott anstatt ihnen Bewunderung, Dank und Anerkennung zuteil werden zu lassen. Es wird vielfach unterschätzt, dass die Übernahme eines Ehrenamtes – der Kern und Ursprung des bürgerschaftlichen Engagements schlechthin – außer dem außerordentlichen Nutzen für das Gemeinwohl auch Freude, soziale Kontakte und Sinnstiftung für die Engagierten mit sich bringt.

Die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ wird von Seiten der Engagierten, der Vereine, der Kirchen und der Verbände mit hohen Erwartungen begleitet. Sie soll nach umfassender Bestandsaufnahme und Analyse Handlungsempfehlungen zur zukünftigen Rolle des Bürgers[2] in der Gesellschaft so formulieren, dass daraus politische Umsetzungen erfolgen. Die Handlungsempfehlungen sollen – entsprechend dem Einsetzungsbeschluss – Richtschnur für politisches Handeln sein, die Perspektiven für eine notwendige Entwicklung im Verhältnis von Staat und Bürger, Wirtschaft und Gesellschaft konkret benennen und die Rahmenbedingungen für ehrenamtliches Engagement und Freiwilligentätigkeit verbessern. Seit Beginn der siebziger Jahre sind immer weitere Lebensbereiche zum staatlichen Aufgabenfeld gemacht und damit dem direkten Entscheidungs- und Handlungsbereich des Bürgers entzogen worden. Bürokratische Überregulierung lähmt immer mehr die Aktivitäten des Bürgers.

Im Laufe der Jahrzehnte haben wir uns daran gewöhnt, unsere Erwartungen mehr auf den Staat, weniger aufeinander auszurichten. Statt Aufgaben in Selbstorganisation zu lösen, wurde der Staat in Anspruch genommen. Umgekehrt ist der Staat hier den Bürgern weitgehend entgegengekommen. Dies hat einerseits für den Einzelnen zu mehr rechtlicher und sozialer Absicherung geführt, andererseits zu mehr gesetzlichen Regelungen, zu mehr Bürokratie auf Kosten individueller und gemeinschaftlicher Entscheidungs- und Entfaltungsmöglichkeiten. Soziale Sicherung ist ein Grundpfeiler staatlicher Ordnung. Aber je mehr Bereiche der Gesellschaft nicht in freier Selbstorganisation, sondern in staatlicher Bürokratie geregelt werden, desto mehr wächst auch die Entfremdung zwischen den Menschen, desto kleiner wird der Gestaltungsraum für persönliche Freiheit.

Die Grenzen staatlicher Leistungs- und Steuerungsfähigkeit sind erreicht oder sogar schon überschritten. Mit einer wachsenden Anspruchshaltung der Bürger einerseits und einem immer stärker zentralisierten und bürokratisierten Betreuungsstaat andererseits haben sich Eigeninitiative, Mitverantwortung und Gemeinsinn verflüchtigt. Nicht ohne Grund ringen wir heute um eine neue Balance zwischen Staat und Gesellschaft, Bürgern und Gemeinwesen. Aufgaben müssen neu und anders verteilt werden. Bevormundung und Versorgungsstaat widersprechen einer Gesellschaft mündiger Bürger, die aktiv ihre Lebensräume gestalten wollen.

– Damit Bürger mehr Entscheidungs- und Entfaltungsmöglichkeiten, mehr Verantwortung wahrnehmen

[1] Die Abgeordneten und sachverständigen Mitglieder von CDU und CSU möchten an dieser Stelle ihres verstorbenen Kollegen Gert Willner gedenken, der intensiv am Zustandekommen der Enquete-Kommission mitgewirkt hat, ihr Ende aber leider nicht mehr miterleben konnte.

[2] Im Sondervotum wird im Folgenden aus Gründen der Lesbarkeit weitgehend auf die Formulierung mit „-innen“ verzichtet. Im Plural „die Bürger“ u.ä. sind für uns selbstverständlich „die Bürgerin“ und „der Bürger“ mit inbegriffen.

können, soll sich der Staat auf seine Kernaufgaben besinnen, um gleichzeitig Ressourcen zur Unterstützung der Bürgergesellschaft freizusetzen. Gefordert ist eine Ordnungspolitik für die Bürgergesellschaft.

- Damit Bürger mehr Kreativität, Eigeninitiative und Eigenverantwortung entwickeln können, sind Bürokratie und Überregulierung abzubauen zugunsten größerer eigenverantwortlicher Gestaltungsräume. Die Stärkung der „kleinen Einheiten“ hat Vorrang.
- Wo die Bürger aus eigener Kraft etwas nicht leisten können, soll zuerst die Solidarität der Bürgergesellschaft in Anspruch genommen werden. Der Staat muss diese freien Vereinbarungen im Sinne der Schaffung eines „sozialen Kapitals“ zulassen, unterstützen und stärken.
- Wenn dies nicht ausreicht, ist es Aufgabe des Staates, nach dem Subsidiaritätsprinzip unterstützend tätig zu werden. Bei allen Unterstützungsmaßnahmen ist dem Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe der Vorzug zu geben.

Worum geht es?

- Es geht um eine sinnvolle Kombination zwischen traditionellen und neueren Formen des Engagements und nicht darum, die eine gegen die andere auszuspielen. Unsere Gesellschaft braucht beides: Sie braucht die Verlässlichkeit des mehr auf Kontinuität angelegten traditionellen Ehrenamtes, in dem nach wie vor Millionen von Menschen engagiert sind. Sie braucht auch das zeitlich befristete, projektbezogene Engagement, das mehr der geforderten beruflichen Mobilität und gewachsenen Individualität von Menschen Rechnung trägt.
- Es geht um ein einvernehmliches Miteinander von haupt-, neben- und ehrenamtlich tätigen Menschen.
- Es geht um eine strukturelle Erneuerung von Organisationen, Verbänden und Vereinen.
- Es geht um eine Kultur zugunsten des Ehrenamtes und des freiwilligen Engagements. Dazu gehören Fragen der Förderung, der rechtlichen Absicherung, der Weiterbildung, der Wertschätzung und der Entbürokratisierung.
- Es geht um mehr Anerkennung für Engagierte durch ihr eigenes Umfeld, in der Arbeitswelt, in den Medien und durch ein breites Bonus- und Anreizsystem sowie um Ermutigung und Teilhabemöglichkeiten für Bürger.
- Es geht letztendlich um ein Klima der Engagementfreundlichkeit in unserer Gesellschaft.

Die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements wird entscheidend von der Lösung der folgenden Fragen abhängen: Wie viel Verantwortung ist der Bürger bereit und in der Lage zu übernehmen? Welche Gestaltungsräume kann der Staat den Bürgern öffnen oder neu eröffnen? Was können die Bürger auf Dauer in Eigenverantwortung übernehmen? Wie können sich kooperative und unterstützende Netzwerke der Gesellschaft bilden und welcher Ordnungsrahmen kann dies gewährleisten? Welche Aufgaben soll der Staat wahrnehmen?

Wir brauchen bürgerschaftlich orientierte Innovation angesichts der gravierenden Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Unsere Anstrengungen müssen sich auf eine neue Kultur des Sozialen unter den Bedingungen entfalteter Modernität, gesellschaftlicher Vielfalt und gestärkter Demokratie richten. Die Erweiterung der sozialen Räume jenseits von Staat und Markt ist ein langwieriger, spannender und chancenreicher Prozess, an dessen Ende alle als Gewinner stehen: Bürger, Gesellschaft, Wirtschaft und Staat.

Der Mensch in der Bürgergesellschaft

Die Gesellschaft ist mehr als die Summe der zu ihr gehörenden Individuen. Das christliche Menschenbild, das unsere Kultur nachhaltig geprägt hat, geht von einem Menschen aus, das diesen mit den beiden gleichwertigen Dimensionen seiner Individualität und seines sozialen Verhaltens sieht.

In der gegenwärtigen Diskussion ist zum Hervorheben der Eigenständigkeit der Gesellschaft oft von der Bürgergesellschaft die Rede. Damit ist die pluralistische Gesellschaft gemeint, die sich aus vielen verschiedenen Einheiten zusammensetzt. Sie stellt ein Netzwerk sozialer Gruppierungen dar, das sich von Zusammenschlüssen rein privater Natur deutlich unterscheidet. Eine solche Gesellschaft hat die Prinzipien der Subsidiarität und Solidarität zur Grundlage.

Der Gedanke der Subsidiarität geht davon aus, dass jeder Bürger oder jede Einheit der Gesellschaft die Chance und die Pflicht hat, seinen Beitrag zur Selbsthilfe zu leisten. Erst wenn Eigeninitiative nicht möglich ist oder deren Mittel erschöpft sind, kommt die Solidarität der Gesellschaft zum Tragen. Wenn bestimmte Dinge aus eigener Kraft nicht erbracht werden können, kann auf die Hilfe der nächstgrößeren Einheit zurückgegriffen werden.

Ein solches Gesellschaftsverständnis trägt dazu bei, dass jeder Einzelne und jede „kleine Einheit“ für die Gesellschaft wichtig ist und aktiv an deren Gestaltung mitwirkt. Familie, Schule und Vereine leisten – noch vor dem Staat – gemeinschaftliche Hilfe für den Einzelnen. Subsidiarität ist Solidarität im Kleinen. Sie sollte vor der Inanspruchnahme der kollektiven Solidarität praktiziert werden.

1.2. Enquete-Kommission

Begründung und Einsetzung

Ehrenamtliche und freiwillige Tätigkeit ist für die Verfasser eine unverzichtbare Voraussetzung für ein freies, facettenreiches und demokratisches Gemeinwesen. Im bürgerschaftlichen Engagement werden Werte wie Freiheit, Toleranz und Solidarität gelebt, Tugenden wie Eigeninitiative und Eigenverantwortung eingeübt, Subsidiarität und Selbstorganisation gefördert.

Angesichts des gesellschaftlichen Wandels durch Individualisierung, zunehmende Mobilität, erforderliche Flexi-

bilität, wachsendes Anspruchsdenken, stärkere Reglementierung durch gesetzliche Regelungen haben sich auch die Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement verändert.

Es gibt Klagen über nachlassendes Engagement. Eine nicht genau auszumachende, latente Unzufriedenheit ehrenamtlich Tätiger scheint sich breit zu machen. Klagen gibt es vor allem aus und in den großen Organisationen, Verbänden und Vereinen über zunehmende Bürokratie sowie Verdrängung ehrenamtlicher Tätigkeit durch das Hauptamt. Gleichzeitig gab es deutliche Zeichen für mehr Bereitschaft zu Engagement in Initiativen, Projekten, Selbsthilfegruppen, Freiwilligenagenturen und Bürgerbüros. Diesen scheinbaren Widerspruch zwischen Klagen über nachlassendes Engagement und über verstärkte Bereitschaft zu mehr Engagement galt es zu untersuchen, wie auch die Bedingungen, unter denen bürgerschaftliches Engagement stattfindet.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat 1995 durch die Einsetzung einer Arbeitsgruppe „Ehrenamt“ eine umfangreiche parlamentarische Initiative für die in unserem Lande ehrenamtlich Tätigen ergriffen. Sie hat in der 13. Legislaturperiode in sieben Anhörungen ehrenamtlich Tätige aus über 60 Organisationen, Verbänden, Vereinen und Selbsthilfegruppen zu Wort kommen lassen. Basierend auf ihren Stellungnahmen wurde die Große Anfrage „Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft“ (Bundestagsdrucksache 13/2652) an die Bundesregierung gestellt. Die Anhörungen und die Antwort auf diese Große Anfrage (Bundestagsdrucksache 13/5674) haben die Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft aufgezeigt. Sie haben gezeigt, dass weite gesellschaftliche Bereiche ohne ehrenamtliches Engagement nicht lebensfähig wären. Sie haben ebenso deutlich die Defizite und Behinderungen benannt, die ehrenamtliche Tätigkeit belasten. Dies sind z.B. mangelnde Anerkennung, überbordende Bürokratie, unzureichender Ersatz entstandenen Aufwandes und fehlende Flexibilität von Vereinen, Verbänden und Organisationen durch unzureichende wirtschaftliche Ausstattung.

Der Deutsche Kulturrat sieht zu Recht in den Initiativen und der Großen Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion die Initialzündung zu der weiteren intensiveren Befassung des Parlaments mit dieser Frage (vgl. AU-Intern 14/208).

Ein wichtiger Eckpfeiler in diesem Zusammenhang ist die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Sie hat als parlamentarisches Gremium weitreichende Möglichkeiten, sich durch Anhörungen, Gutachten, Expertengespräche und Workshops einen Überblick über bürgerschaftliches Engagement zu verschaffen, diese zu analysieren und Handlungsempfehlungen für die Politik zu erarbeiten, die richtungsweisend für zukünftiges bürgerschaftliches Engagement sein sollen.

Die Enquete-Kommission wurde am 14. Dezember 1999 eingesetzt: Sie besteht aus 11 Abgeordneten des Deutschen Bundestages, 11 sachverständigen Mitgliedern und aus 11 Abgeordneten mit Stellvertreterfunktion. Der Einsetzungsbeschluss wurde am 24. November 1999 einstimmig mit den Stimmen der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen gefasst. Am 14. Februar 2000 nahm die Kommission ihre Arbeit auf.

Angesichts von über 20 Millionen bürgerschaftlich engagierten Menschen in Deutschland ist es besonders wichtig, auch in den laufenden Gesetzgebungsverfahren der 14. Legislaturperiode die mittelbaren oder unmittelbaren Auswirkungen auf bürgerschaftliches Engagement zu prüfen. Dieses Anliegen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat Eingang in den Einsetzungsbeschluss der Enquete-Kommission gefunden. Dort heißt es:

„Die Enquete-Kommission soll während der laufenden Legislaturperiode an Gesetzesvorhaben beteiligt werden, die Belange des bürgerschaftlichen Engagements betreffen.“

Obwohl die Koalition diesem Anliegen zugestimmt hat, wurde letztendlich nur zu drei Gesetzentwürfen (zum Personenbeförderungsgesetz, zum Künstlersozialversicherungsgesetz und zur Änderung des Soldatengesetzes) gutachterlich Stellung genommen. Zu anderen wichtigen Gesetzgebungsvorhaben wie der Reform des Stiftungssteuerrechts oder zu den Neuregelungen der „325 Euro Jobs“ und zum „Scheinselbständigkeitsgesetz“ wären gutachterliche Stellungnahmen der Enquete-Kommission wünschenswert gewesen, sind jedoch nicht zuletzt wegen einer anderen Schwerpunktsetzung der Koalition unterblieben.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat in dieser Legislaturperiode mehrere parlamentarische Initiativen gestartet, um die Situation des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland zu stärken. Keine dieser Initiativen wurde parallel zur Beratung in den Ausschüssen in der Enquete-Kommission diskutiert.

– *„Entwurf eines Gesetzes* zur Verbesserung der Vereinsförderung und der Vereinfachung der Besteuerung der ehrenamtlich Tätigen“ (Bundestagsdrucksache 14/1145)

– *„Entwurf eines Gesetzes* zur Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit“ (Bundestagsdrucksache 14/3778)

– *„Entwurf eines Gesetzes* zur Stärkung ehrenamtlicher Tätigkeiten in Vereinen und Organisationen“. (Bundestagsdrucksache 14/5224)

– *Antrag:* „Neue Belastungen für Ehrenamtliche zurücknehmen“ (Bundestagsdrucksache 14/ 2989)

– *Große Anfrage:* „Sicherung der Zukunft der Vereine durch wirtschaftliche und bürokratische Entlastung – Erhöhung der Gestaltungsmöglichkeiten und Freiräume“ (Bundestagsdrucksache 14/3680)

– *Entschließungsantrag:* „Sicherung der Zukunft der Vereine durch wirtschaftliche und bürokratische Entlastung – Erhöhung der Gestaltungsmöglichkeiten und Freiräume“ (Bundestagsdrucksache 14/8035)

– *Große Anfrage:* „Zur umfassenden und nachhaltigen Förderung der Entwicklung des Sportes in Deutschland“ (Bundestagsdrucksache 14/7114)

– *Kleine Anfrage:* „Sozialversicherungspflicht von Aufwandsentschädigungen der Helferinnen und Helfer der Freiwilligen Feuerwehren und ehrenamtlich Tätigen“ (Bundestagsdrucksache 14/3586)
– *Kleine Anfrage:* „Verbesserung für Freiwillige in europäischen und internationalen Freiwilligendiensten“ (Bundestagsdrucksache 14/5893)

Warum dieses Sondervotum erstellt wurde

Die Verfasser des Sondervotums haben sich mit ihrem Sachverstand und ihrem Engagement in die Erarbeitung des Mehrheitsberichtes eingebracht und haben zahlreiche konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des bürgerschaftlichen Engagements einfließen lassen, sofern dies auf Grund der aktuellen Mehrheitsverhältnisse möglich war.

Die Beiträge der Sachverständigen in der Enquete-Kommission wie auch die Gutachten sind überwiegend von hoher wissenschaftlicher Qualität und werden bei der Bewertung und Gestaltung des Ehrenamtes eine wichtige Rolle spielen. Viele ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger haben mit großer Sachkenntnis und außergewöhnlichem Engagement in Anhörungen der Enquete-Kommission auf ihre Situation und die derzeitigen Bedingungen ihres Engagements hingewiesen und damit wesentlich zu einer umfassenden Bestandsaufnahme beigetragen. Dies erkennen wir ausdrücklich an.

Die Grundlagen für den Bericht der Enquete-Kommission wurden durch Auswertung von Anhörungen, Gutachten und durch internen Sachverstand in zahlreichen Sitzungen der Gesamtkommission, der Berichterstattergruppen, der Arbeitsgruppe „Rechtsbezogene Vorschläge“ und anderer Untergruppen erarbeitet. Daran waren auch die Verfasser maßgeblich beteiligt.

Die Texte wurden in erster Linie von den sachverständigen Mitgliedern erarbeitet. Das Sekretariat hat in Zusammenarbeit mit einer kleinen Gruppe von sachverständigen Mitgliedern die Redaktion der Texte übernommen. Nachdem die ersten Gesamtentwürfe vorlagen – insbesondere der Teil B –, stellte sich heraus, dass der Bericht in manchen Bereichen deutlich überproportional beschreibend sein wird, manche Bereiche dafür überhaupt nicht vorkommen und viele Bereiche nicht unserem Grundverständnis von bürgerschaftlichem Engagement entsprechen werden. So wurden an einigen Stellen neue Gedanken und Handlungsempfehlungen, die nicht mit den einzelnen Berichterstattergruppen abgestimmt und keiner hinreichenden Aussprache in der Gesamtkommission unterzogen werden konnten, in Einzeltexte eingefügt und ohne eingehende Diskussionsmöglichkeit mehrheitlich verabschiedet.

Insgesamt sind die Texte als zu umfangreich einzustufen, so dass das Wesentliche von den Betroffenen nicht mehr ohne weiteres herausgefunden werden kann. Die Enquete-Kommission hat am 22. April 2002 beschlossen, eine Zusammenfassung zum Bericht zu erstellen, um einen kurzen Überblick über den Inhalt zu ermöglichen. Problematisch aus unserer Sicht ist, dass eine kontroverse Darstellung verschiedener Meinungen in dieser Zusammenfassung nicht ausreichend möglich war.

Die Fertigstellung der Berichte erfolgte in einem so engen Zeitraster, dass eine Prüfung und Umarbeitung nach unseren Vorstellungen schwerlich möglich war, unabhängig davon, ob die Mehrheit dies überhaupt mitgetragen hätte.

Wir haben uns die Entscheidung, dem Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ nicht zuzustimmen, nicht leicht gemacht und diese Frage lange offen gehalten. Sowohl in den laufenden Diskussionen der Kommission als auch in der Grundrichtung der meisten Texte des Berichtes stellten sich unterschiedliche Herangehensweisen an diesen Themenbereich heraus, die man nicht mit punktuellen Sondervoten verdeutlichen kann.

So haben die Verfasser den Eindruck gewonnen, dass Teile der Kommission unter der Prägung anderer Grundeinstellungen vollkommen anders an ein gesellschaftliches Reformprogramm einer „aktiven Bürgergesellschaft“ und deren Implementierung in die gesellschaftliche Praxis herangegangen sind. Die Benutzung des modernen sozialwissenschaftlichen Begriffes „aktivierender Staat“, der in vielen Textentwürfen verwendet wurde, erschien zum Teil eher als Element einer modischen Marketingstrategie anstatt als substantiierter Beitrag zur Weiterentwicklung eines Gemeinwesens, das vom Grundsatz her auf die Kräfte der Einzelnen wie der freiwilligen Assoziationen, Vereine und Verbände setzt.

In Bezug auf das Verständnis eines „aktivierenden Staates“ klang immer wieder ein überholtes zentralistisch orientiertes Staatsverständnis an, bei dem weitestgehend der Staat Inhalt und Organisationsweise bürgerschaftlichen Engagements festlegt. Dies leistet aus unserer Sicht weiterer Bürokratisierung Vorschub, was mehr und nicht weniger Staat bedeutet.

Demgegenüber beharren die Verfasser darauf, dass die Ausweitung staatlicher Tätigkeit der falsche Weg ist. Es kommt darauf an zu prüfen, in welchen Bereichen der Staat abgebaut werden kann und wo er seine Tätigkeit in Hinsicht auf Unterstützung einer aktiven Bürgergesellschaft ändern muss. Nach Auffassung der Verfasser beschreibt der Begriff des „ermöglichenden Staates“ das Verhältnis des Staates zum Bürger besser. Dieser Begriff konnte sich letztendlich auch im Mehrheitsbericht durchsetzen. Ein ermöglichender Staat sorgt für eine gesellschaftliche Ordnungspolitik als Rahmen freiheitlicher subsidiärer Selbstorganisation, für die Entwicklung einer sozialen Infrastruktur für Bürgerengagement, für Hilfe zur Selbsthilfe als Anstoß für dauerhaftes, sich selbst tragendes Bürgerengagement. Vertrauen in die Kräfte der Bürger zu haben bedeutet, diesen mehr Entfaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten zu überlassen und deren kreative Problemlösungsfähigkeit wie Verantwortung zu stärken. Diese Sichtweise von Staat und Bürgergesellschaft entspricht unserem Werteverständnis. Es ist außerdem unverein-

bar mit einer Sichtweise, in der angesichts finanziell enger Spielräume von Bund, Ländern und Gemeinden Ehrenamt und Freiwilligentätigkeit eine Ausfallbürgschaft für staatliche Defizite übernehmen sollen.

Die Verfasser des Sondervotums können dem Mehrheitsbericht in dieser Form darüber hinaus nicht zustimmen,

– weil er in seinen zentralen Aussagen zur zukünftigen Gestaltung bürgerschaftlichen Engagements auf Grund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen weit hinter den Erwartungen und Erfordernissen zurückbleibt,

– weil er die notwendige Entwicklung im Verhältnis von Bürger und Staat nicht aufzeigt, das mehr bürgerschaftliches Engagement ermöglichen soll,

– weil er die Bedeutung des traditionellen Ehrenamtes und neuerer Formen bürgerschaftlichen Engagements für unsere Gesellschaft aus unserer Sicht unzutreffend bewertet und einseitig zugunsten der neueren Formen gewichtet,

– weil der Mehrheitsbericht eine Tendenz der Abkehr von der institutionellen Förderung hin zur Projektförderung erkennen lässt, die das kontinuierliche Engagement vernachlässigt und kurzfristige Engagementformen, die nach zeitgeistlicher Wertung „politisch korrekt“ sind, stark bevorzugt. Wir sehen in dieser Tendenz ein bevormundendes Verständnis von Staat, der zur „richtigen“ Gesinnung erziehen möchte, und die Anmaßung, zwischen gutem und schlechtem Engagement zu unterscheiden,

– weil der Bericht die Idee, die Erbringung staatlicher Transferleistung (z.B. Sozialhilfe) mit der Verpflichtung zur Übernahme eines gemeinnützigen Engagements zu verknüpfen, aus unserer Sicht unzutreffend negativ bewertet. Im Gegensatz dazu hat die Bundestagsfraktion der CDU/CSU beschlossen (vgl. Bundestagsdrucksache 14/7443), dass nur noch derjenige einen ungeschmälerten Anspruch auf Hilfe hat, der eine angebotene Arbeit annimmt, eine gemeinnützige Tätigkeit verrichtet, sich qualifiziert oder aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeitsfähig ist,

– weil im Bericht die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) insgesamt noch zu positiv bewertet werden. Wir räumen einer Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt eine höhere Priorität ein. Grundsätzlich müssen Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich attraktiver sein als irgendeine bundespolitische Maßnahme der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik.

Das Sondervotum konzentriert sich insbesondere auf die Bereiche, die nach Meinung der Verfasser unterrepräsentiert sind, in denen die Schwerpunktsetzung unserer Meinung nach falsch gesetzt wurde, wo wir unsere grundsätzliche Einstellung bzw. unsere Wertvorstellungen zusammenhängend als Grundlage erläutern wollten und wo bei den Handlungsempfehlungen konkret andere Vorschläge gemacht werden. Deshalb kann das Sondervotum nicht alle Felder des bürgerschaftlichen Engagements umfassen, was deren Bedeutung in keiner Weise schmälern soll.

Begriffe

Begriff des „Bürgerschaftlichen Engagements“

Der Bericht beschäftigt sich über viele Seiten hinweg mit der Begrifflichkeit des „Bürgerschaftlichen Engagements“. Dabei wird zum Teil sehr theoretisch und akademisch der Streit der Wissenschaft über Jahre hinweg aufgezeichnet, ohne dass danach wirklich eindeutig geklärt ist, was damit gemeint ist. Einigkeit bestand in der Kommission darüber, dass unter dem Begriff des „Bürgerschaftlichen Engagements“ ein *freiwilliges, gemeinwohlorientiertes und nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtetes* Engagement zu verstehen ist, so wie es im Einsetzungsbeschluss festgelegt wurde. Nach Auffassung der Verfasser schließt diese Definition die ganze Breite der verschiedenen Erscheinungsformen des Engagements ein: das klassische Ehrenamt, gemeinnütziges Engagement ohne Amt, kurzzeitiges ungebundenes Engagement sowie bestimmte Formen der Selbsthilfe. Diese Definition schließt gleichzeitig eine unterschiedliche Zuordnung von Wertigkeiten des bürgerschaftlichen Engagements aus.

Abgrenzung zu unzivilem Engagement

Bereits sehr frühzeitig haben Vertreter von CDU/CSU in der Enquete-Kommission auch eine sorgfältige Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Formen eines „unzivilen“ Engagements eingefordert. Die Kommissionsmehrheit ist dieser Forderung nicht nachgekommen und konnte sich nur zu einer Einengung auf das Problemfeld des Rechtsextremismus durchringen. So kann die Kommission weder eine wissenschaftliche Expertise noch eine eigene Anhörung zu diesem Thema vorweisen. Entsprechend knapp sind auch die Randbemerkungen im Bericht zu den Problemen eines extremistischen Engagements ausgefallen, wie sie sich etwa in dem Berichtsteil zu der Situation in den neuen Ländern finden. Der Text „Unzivile Formen der Bürgergesellschaft“, der weder in der zuständigen Berichterstattergruppe noch im Plenum der Enquete-Kommission ausreichend diskutiert wurde, ist sachlich unzureichend. Der alleinige Bezug auf „rechtsextremistische Gruppen“ verzeichnet die gesellschaftliche Wirklichkeit. Der Straftatbestand der Korruption gehört allenfalls in den Randbereich des negativen Engagements. Dagegen ist das Problem der illegalen Spendenpraktiken unerwähnt geblieben.

Zunächst einmal geht es gar nicht so sehr um das Phänomen eines gewalttätigen Extremismus. Jede Form des bürgerschaftlichen Engagements muss sich daran messen lassen, inwieweit es tatsächlich uneigennützig ist. Als negatives Engagement ist dementsprechend auch jedes Engagement zu bewerten, durch das eigennützige Interessen auf Kosten und zu Lasten anderer durchgesetzt werden sollen[3]. Nicht jede persönliche Betroffenheit produziert

[3] so auch bei mafiösen Strukturen

gleichsam automatisch positives bürgerschaftliches Engagement. Sie kann auch zum Ausgangspunkt eines negativen Engagements werden, das die eigenen Ziele verabsolutiert und sich damit gesellschaftsschädlich auswirkt.

Negatives Engagement lässt sich über die jeweils verfolgten Ziele, die dabei angewendeten Mittel und die grundlegende Einstellung gegenüber den Verfassungsgrundsätzen bestimmen, die das Zusammenleben und -wirken in der Bürgergesellschaft regulieren.

Als eindeutig negativ ist demnach jedes Engagement zu bewerten, das die grundlegenden Werte und Institutionen der Verfassung verneint. Dazu gehören die Menschen- und Bürgerrechte, das Prinzip der Gewaltenteilung, die Anerkennung der fundamentalen Gleichheit aller Menschen, des Rechtsstaatsprinzips und der politische Pluralismus. Negatives Engagement wird dort zum Extremismus, wo zur Durchsetzung der jeweiligen Ziele Gewalt gegen Menschen und Sachen eingesetzt wird. Um es ganz klar zu sagen: Es gibt keine politischen oder bürgerschaftlich-engagierten Zwecke, die den Einsatz von gewalttätigen oder nötigenden Mitteln gegen Institutionen, politische Gegner oder die Bürgergesellschaft heiligen könnten. Von negativem Engagement ist aber auch immer dort zu sprechen, wo zur Durchsetzung eigener Ziele kriminelle Methoden eingesetzt werden. Das gilt besonders für illegale Spendenpraktiken, bei denen nicht selten auch die Grenzbereiche der Korruption erreicht werden.

Die größte Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat und die Bürgergesellschaft stellt der politische Extremismus von rechts oder links dar. Sachkundige Beobachter gehen davon aus, dass sich die Zahl der Gruppen und Mitglieder rechts- und linksextremistischer Bestrebungen in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert hat. Allerdings sind im Bereich des Extremismus ausländischer Organisationen und Gruppen verstärkte Aktivitäten festzustellen, die sich in den meisten Fällen auf Zusammenhänge außerhalb Deutschlands beziehen. Rechts- und Linksextremismus können kaum auf Unterstützung aus der Mitte der Gesellschaft heraus rechnen. Allerdings muss mit einem jeweiligen Sympathisantenumfeld gerechnet werden, in dem gesellschaftliche Zustimmung und finanzielle Unterstützung organisiert werden.

Auch wenn der politische Extremismus gegenwärtig keine ernsthafte Bedrohung der demokratischen Gesellschaft darstellt, müssen besonders jene Grauzonen unter Kontrolle gehalten werden, in denen extreme politische Positionen in extremistische Aktivitäten umschlagen können. Der Schule, den Medien, den Einrichtungen der politischen Bildung und der gesamten Gesellschaft kommt hierbei eine besonders wichtige Rolle zu.

Politischer Extremismus wird nicht verhindert durch einen leichtfertigen Umgang mit dem Etikett „Extremismus“. Auch in der politischen Auseinandersetzung sollte bewusst bleiben und gemacht werden, dass politisch extreme Einstellungen und Ideen toleriert werden müssen, solange sie nicht zu Aktivitäten führen, die sich gegen demokratische Institutionen oder die Rechte anderer richten. Eine allzu großzügige Verwendung des Extremismus-Vorwurfs dient nur dessen Verschleiß. Es kommt darauf an, demokratische Positionen und die Demokratie selber so zu stärken, dass diese weder vor politischen Extremen kapitulieren, noch Menschen auf Dauer ausgegrenzt werden, die sich zeitweilig von extremen Positionen angezogen fühlen.

Die Einsicht, dass extremistische Einstellungen und Aktivitäten stets auch eine Reaktion auf Defizite und Probleme unserer modernen Gesellschaft und/oder der Politik darstellen, eröffnet auch dem bürgerschaftlichen Engagement ein weites Betätigungsfeld.

Für die Auseinandersetzung des Staates, der Bürgergesellschaft und bürgerschaftlich Engagierter mit dem Extremismus können folgende Einsichten hilfreich sein:

– Vielfach beziehen sich Extremisten zwar verbal auf die untergegangenen Diktaturen des letzten Jahrhunderts. Eine genauere Betrachtung zeigt allerdings, dass hier direkte personelle, organisatorische und ideologische Zusammenhänge meistens die Ausnahme darstellen, sondern eher eine diffuse Milieunähe gesucht wird, die sachlich nicht wirklich besteht.

– Sowohl Rechts- wie Linksextremisten pflegen eine Anti-Politik, die von einer allgemeinen Verachtung der politischen Institutionen, Parteien und überhaupt der politischen Klasse geprägt wird. Diese Naivität gegenüber den politischen Gestaltungsmöglichkeiten in einer pluralistischen Demokratie wird fortlaufend durch Erfahrungen gestärkt, wonach die Demokratie, die Institutionen und die Parteien tatsächlich oder vermeintlich versagen.

– Rechts- und Linksextremismus heute haben ihren Ursprung direkt in der modernen, hochkomplexen Industriegesellschaft. Der Extremismus reagiert auf deren Anforderungen mit Verweigerung, Ablehnung und offener Gewalt gegen Strukturen, die zunehmend von dem sich vereinigenden Europa und einem globalen Weltmarkt bestimmt werden. Die Auflösungs- und Desintegrationspotenziale der modernen Gesellschaft, die sich vor allem im Brüchigwerden des Werte- und Normenkonsenses äußern, wie er früher z.B. über die Familien, die Kirchen oder Schulen vermittelt wurde, werden als persönliche Bedrohung durch eine Modernisierung wahrgenommen, deren Ursachen und Folgen nicht mehr durchschaut und kalkuliert werden können.

Die Integration von Migrantinnen und Migranten als Aufgabe für bürgerschaftliches Engagement muss auch die Auseinandersetzung mit negativem Engagement einschließen. Gerade weil hier die Ursachen für extremistische Positionen und Aktivitäten zumeist außerhalb Deutschlands liegen, kommt hier dem Werben für die demokratischen Werte, die unsere Gesellschaft bestimmen, eine besondere Bedeutung zu. Die Chancen einer demokratischen Gesellschaft müssen auch für diejenigen anschaulich und erlebbar gemacht werden, die in ihren Biographien nicht demokratisch geprägt worden sind.

Die Überwindung des politischen Extremismus wird von uns als eine alltägliche Aufgabe begriffen, zu deren Er-

füllung bürgerschaftlich Engagierte „vor Ort“ wesentliche Beiträge leisten können. Die Koalitionsmehrheit der Enquete-Kommission hat einen wesentlichen Teil des bürgerschaftlichen Engagements vernachlässigt, indem sie das Gespräch mit den Engagierten über die Probleme des negativen Engagements des politischen Extremismus sowie die Möglichkeiten, dagegen zu wirken, mit dem Hinweis ablehnte, der Innenausschuss veranstalte eine Anhörung, die sich mit Engagement gegen rechte Gewalt befasse. Sie hat damit die Chance, einen zentralen Zukunftsaspekt bürgerschaftlichen Engagements in unserem Land zu erörtern, ungenutzt gelassen.

1.3. Strukturfragen

Altes und neues Ehrenamt

Seit den ausgehenden 70er Jahren des 20. Jahrhunderts haben sich in Deutschland – wie in vielen anderen europäischen Ländern auch – neue Formen des Engagements herausgebildet. Hierzu gehören Selbsthilfegruppen, Initiativen, Sozialprojekte und eine bunte Vielfalt von selbstorganisierten Gruppenzusammenhängen. Zugleich bildeten sich neue Motivations- und Ausdrucksformen des freiwilligen Engagements heraus. Während bislang vor allem Werte wie Pflicht- und Opferbereitschaft sowie die Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Milieus (wie zum Beispiel dem evangelischen, katholischen bzw. sozialdemokratischen Arbeitermilieu) freiwilliges und unentgeltliches Engagement motiviert haben, so treten seitdem neue Motivlagen wie Persönlichkeitsentwicklung, Selbstentfaltung und „Spaß“ als neue Motivationsgrundlagen hinzu. Diese Entwicklung ist in der sozialwissenschaftlichen Forschung als „Strukturwandel des Ehrenamtes“ bezeichnet worden.

Diese Entwicklungen sind sowohl in der sozialwissenschaftlichen als auch in der öffentlichen und politischen Diskussion zum Teil im Sinne eines historischen Trends interpretiert und zugespitzt worden. In der öffentlichen Debatte wird vielfach die These vorgetragen, wir hätten es insgesamt mit einer Entwicklung „vom traditionellen bzw. alten zum neuen Ehrenamt bzw. Engagement“ zu tun. Die Behauptung einer solchen Trendhypothese ist allerdings voreilig. So ist zum Beispiel empirisch sehr schwer festzustellen, ob „traditionelle“ Formen des Ehrenamts tatsächlich an Umfang abnehmen und neue Formen des Engagements zunehmen. Eine Zunahme des „neuen Ehrenamts“ müsste sich in einer quantitativen Ausbreitung von neuen Organisationsformen wie zum Beispiel Initiativen, Projekten und Selbsthilfegruppen niederschlagen. Auf der anderen Seite müssten „traditionelle“ Formen des Zusammenschlusses an quantitativer Bedeutung abnehmen. Betrachtet man die empirischen Ergebnisse des Freiwilligensurveys von 1999, dann bestätigt sich eine solche Trendentwicklung keineswegs. Die häufigste Organisationsform des freiwilligen und unentgeltlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland ist und bleibt der Verein. Der „eingetragene Verein“ ist allerdings lediglich eine rechtliche Hülse, hinter der sich sowohl traditionelle als auch neue Formen des Engagements verbergen können. Auch die quantitative Entwicklung der Selbsthilfe-Szene ist keineswegs dazu angetan, eine solche Trendhypothese hin zum neuen Ehrenamt zu unterstützen. Zwar ist die Anzahl der Selbsthilfegruppen seit den 1980er Jahren von ca. 20.000 auf inzwischen immerhin 70.000 Selbsthilfegruppen angestiegen. Allerdings organisieren sich in der Form der Selbsthilfe auch heute lediglich ca. 1,2 Millionen Personen und damit im Vergleich zu anderen Organisationsformen des Engagements immer noch ein relativ geringer Anteil der Bevölkerung.

Insgesamt lässt sich die These von einer Abnahme traditioneller Formen zugunsten einer Zunahme neuer Formen des Engagements also mit den verfügbaren statistischen Zahlenreihen keineswegs belegen. Vielmehr können wir davon ausgehen, dass die traditionellen Formen des Engagements, etwa in Vereinen und Verbänden des Sports, der Wohlfahrtspflege, Kultur und Freizeit sowie in Einrichtungen und Diensten des Gesundheits- und Sozialsektors weiterhin den Hauptteil des gesellschaftlichen Engagements repräsentieren. Es ist daher plausibel, nicht von einem Trend vom alten zum neuen Ehrenamt, sondern vielmehr von einer „Vervielfältigung“ der Engagementformen auszugehen.

Betrachtet man die Entwicklungen der letzten 10 bis 15 Jahre unter dieser Perspektive, dann tritt ein ganz anderes, für die Organisation und Stabilisierung des Engagements viel wichtigeres Problem in den Vordergrund: Viele Anzeichen sprechen dafür, dass langfristig angelegte, stabile Engagementbereitschaften abnehmen, während kurzfristige, themen- und projektbezogene Formen des Engagements an Attraktivität zunehmen. Diese Entwicklung kommt z.B. in den empirischen Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) zum Ausdruck: Danach hat der quantitative Umfang des Engagements der Deutschen seit 1985 zwar insgesamt an Umfang zugenommen, dieser Zugewinn ist aber vor allem auf das kurzfristige, sporadische Engagement zurückzuführen. Diese Entwicklung betrifft alle Organisationen, die mit Ehrenamtlichen zusammenarbeiten, gleichermaßen: Sowohl traditionelle Verbände und Vereine als auch neue Initiativen und Projekte müssen das Problem lösen, dass sich zur Aufrechterhaltung ihrer organisatorischen Abläufe und zur Erfüllung ihrer selbstgesetzten Aufgaben Menschen finden, die diese Aufgaben verlässlich, zuverlässig und langfristig kalkulierbar übernehmen. Zwar versuchen sowohl traditionelle Vereine und Verbände als auch neue Initiativen und Projekte auf neuartige Motivationsformen des Engagements einzugehen, um sich auch für neue Bevölkerungsgruppen zu öffnen. Es bleibt allerdings das Problem bestehen, wie diejenigen Aufgaben erfüllt werden können, die Langfristigkeit und Stabilität erfordern.

Institutionelle Förderung

Ein zentrales Problem aller Organisationen und Vereinigungen, die mit Ehrenamtlichen zusammenarbeiten, besteht heute darin, für langfristig anfallende, verantwortungsvolle und zum Teil auch komplexe Aufgaben geeignete und motivierte freiwillig Mitwirkende zu finden. Die Rahmenbedingungen hierfür haben sich allerdings in den letzten Jahren keineswegs verbessert. So

ist zum einen im Bereich der materiellen Förderung ein Trend hin zur befristeten Projektförderung zu beobachten. Zum anderen haben sich die haftungs- und versicherungsrechtlichen Risiken im Zusammenhang mit der Ausübung von Führungs- und Leitungsfunktionen in Vereinen im Zusammenhang mit komplizierter werdenden rechtlichen Regelungen, steigenden Umsätzen und komplexeren Aufgabenstellungen vermehrt. Eine Politik der Förderung von Verbänden, Vereinen und Organisationen, die sowohl in ihrer Führung und Leitung als auch zum Teil bei der Erledigung ihrer Aufgaben auf ehrenamtliche Mitwirkung angewiesen sind, muss also diese Rahmenbedingungen deutlich verbessern. Hierzu gehört zum einen eine Verbesserung der versicherungs- und haftungsrechtlichen Absicherung von Funktionsträgern in diesen Organisationen. Darüber hinaus müssen Förderrichtlinien und Förderpraxis öffentlicher Hände sowohl auf kommunaler als auch auf Landes- und Bundesebene daraufhin überprüft werden, inwiefern die langfristige Sicherung der organisatorischen Infrastruktur von Verbänden, Vereinen und Organisationen des Dritten Sektors ausreichend und langfristig finanziell unterstützt werden kann. Obwohl es zum Teil gute Gründe für befristete Formen der öffentlichen Förderung und Finanzierung gibt, so ist doch andererseits auch zu berücksichtigen, dass eine langfristige Stabilisierung der Existenz dieser Verbände und Vereine von entsprechenden Finanzierungsgrundlagen abhängt. Insofern ist bei der Weiterentwicklung von Förderstrategien dafür Sorge zu tragen, dass nicht nur zeitlich befristete und projektbezogene Formen der öffentlichen Finanzierung, sondern auch Formen der institutionellen Unterstützung der Infrastruktur von Verbänden und Vereinigungen weiterentwickelt und den neuen Anforderungen angepasst werden.

1.4. Analyse in Themenfeldern

Bedeutung der Familie für bürgerschaftliches Engagement

Die Familie ist ein zentraler Ort des Wachstums und der Stärkung bürgerschaftlichen Engagements. Es stellt einen wesentlichen Mangel des Berichtes dar, dies trotz mehrfachen Einspruchs nicht ausreichend zum Ausdruck zu bringen. Wenn der Bericht „Familienarbeit“ stellenweise sogar eher als Konkurrenz zum bürgerschaftlichen Engagement darstellt, dann widerspricht dies empirischen Befunden, nach denen familiär gebundene Menschen sich durchschnittlich öfter engagieren und z. B. die Verantwortung für Kinder einen wesentlichen Anlass für eine Vielzahl von Engagementformen darstellt. Demgegenüber erscheinen die Engagierten im Bericht mitunter eher als isolierte Individuen und die zentrale Bedeutung der Einbindung in konkrete Gemeinschaften von Freundeskreis, Verwandtschaft und Familie für das Engagement wird nicht hinreichend deutlich. Wenn aber die grundlegende Bedeutung der Familie für das soziale Leben des Gemeinwesens – inklusive des bürgerschaftlichen Engagements – nicht gesehen und gewürdigt wird, dann bleiben auch familienpolitische Bekenntnisse ohne Substanz.

Die Familie ist zunächst ursprünglicher Lernraum bürgerschaftlichen Engagements. Wie Kinder und junge Menschen ihre soziale Umwelt wahrnehmen, ob sie sich mit politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen auseinandersetzen, ob sie sich mit ihrer Region und ihrem Land identifizieren und sich von Problemen auch persönlich herausgefordert fühlen, das wird wesentlich in der Familie grundgelegt. Wenn eine Familienkultur offen ist für gesellschaftliche Bezüge, wenn Eltern und Großeltern sich in Vereinen, Kirchengemeinden, Bürgergruppen oder der Politik engagieren, dann wachsen Kinder durch gelebtes Vorbild in bürgerschaftliches Engagement herein. Nach wie vor ist die Familie der wichtigste Initiator für bürgerschaftliches Engagement – wenn etwa Eltern ihre Kinder in der Jugendorganisation „ihres“ Sportvereins anmelden, sie für kulturelle und ökologische Belange sensibilisieren, gemeinsam am Leben der Kirchengemeinde partizipieren, zu Besuchen im Kranken- oder Altersheim mitnehmen, mit ihnen über politische Zusammenhänge diskutieren etc.

Im alltäglichen Zusammenleben mit Eltern und Geschwistern erlernen Kinder grundlegende soziale Kompetenzen, also ein Gleichgewicht von Eigeninteressen und Gemeinschaftsanforderungen, das notwendig ist für ein persönlich befriedigendes und zugleich sozial fruchtbares Engagement. In der Familie lernen sie, sich an Regeln zu halten und zugleich ihre Kreativität zu entfalten. Natürlich geschieht dies auch – wie der Bericht betont – in Kindergärten, Tageseinrichtungen und Schulen; doch die Familie ist hier vorrangig und grundlegend. Dies zeigt sich auch darin, dass gravierende Defizite in der familiären Erziehung durch Erzieherinnen und Lehrer nur noch schwer auszugleichen sind.

Doch auch für Erwachsene und ältere Menschen spielt das Leben in der Herkunftsfamilie und der Familie des Partners eine wichtige Rolle für die Begleitung bereits ausgeübten Engagements oder für den Eintritt in ein neues Engagement. Denn hier werden Informationen über Engagementmöglichkeiten weitergegeben, Erfahrungen ausgetauscht und z.T. auch konkrete Unterstützungsleistungen erbracht: Der Bruder eines Vereinsmitglieds bringt seine Kompetenzen als Handwerker ehrenamtlich in die Sanierung des Jugendclubs mit ein; die Schwägerin eines Gründungsmitglieds gestaltet als Informatikerin den Internet-Auftritt der Eine-Welt-Gruppe kostenlos, etc. In ihrer Familie finden auch viele Erwachsene wichtige Hilfen für ihr bürgerschaftliches Engagement – und zwar z. T. auch über große räumliche Entfernungen hinweg und vor allem unabhängig von einem „aktivierenden Staat“.

Die Betonung der grundlegenden Rolle der Familie hat in unserem Verständnis auch Konsequenzen für den Auftrag der Enquete-Kommission: Denn die Schaffung besserer Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement muss gerade auch bei den Familien ansetzen: Eine gute Engagementpolitik ist zu einem guten Teil Familienpolitik. Familien können ihre grundlegenden Funktionen besser erfüllen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Eltern brauchen gemeinsame Zeit mit ihren Kindern – und nicht etwa nur Zeit ohne Kinder für (individuelles) Engagement. Besonders wichtig sind Angebote und Gelegenheiten, bei denen sich Eltern gemeinsam mit ihren

Kindern bürgerschaftlich engagieren können. Dies geschieht, wenn die Altherrenmannschaft gegen die Junioren antritt, beim Umwelttag oder Tag der offenen Tür für die ganze Familie, beim Kinderbibeltag, wenn Eltern gemeinsam mit den Kindern Kindergarten- oder Schulräume streichen und dann zusammen Einweihung feiern, beim gemeinsamen Musizieren auf einem Benefiz-Konzert, bei der Begegnung mit ausländischen Familien etc. Trägerorganisationen, Vereine und Verbände sollten sich fragen, wie mehr Gelegenheiten für solches generationenübergreifendes Engagement geschaffen werden können. Auch Unternehmen öffnen betriebliche Freiwilligenprogramme für die Familien der Mitarbeiter und suchen gezielt nach entsprechenden Möglichkeiten gemeinsamen Engagements von Eltern und Kindern („family volunteering"). Die Erfahrungen und Beobachtungen, die Junge und Ältere bei solchen Gelegenheiten miteinander und mit Dritten machen, werden im Familienkreis „nachgearbeitet" und reflektiert – ein wichtiger Lernprozess für bürgerschaftliches Engagement.

Älteren Menschen und „Senioren" leistet ihre Familie oft eine unverzichtbare Hilfestellung für ihr Engagement. Erwachsene Kinder erbringen Fahrdienste und helfen bei Feiern oder Ausflügen. Sie geben Informationen über Engagementmöglichkeiten weiter und tragen dazu bei, dass ihre Eltern auch weiterhin „einmal herauskommen" und mit anderen – gleichaltrigen oder jüngeren – Engagierten zusammentreffen. Doch auch die Älteren selbst unterstützen das Engagement ihrer Kinder, wenn sie etwa die Enkel beaufsichtigen, Pressemeldungen mit relevanten Informationen weitergeben, Spenden und andere finanzielle Hilfen leisten usw. Empirische Untersuchungen zeigen, dass das bürgerschaftliche Engagement älterer Menschen aus verschiedenen Gründen zurückgeht. Gerade deshalb aber ist die gegenseitige Unterstützung in der Familie zur Erhaltung der Engagementbereitschaft und -fähigkeit unverzichtbar, um zunehmender Isolation und Vereinsamung im Alter entgegen zu wirken. Angesichts der demographischen Entwicklung in Deutschland kommt dieser Funktion der Familie in den nächsten Jahren und Jahrzehnten eher noch eine wachsende Bedeutung zu.

Die genannten Beispiele, die nur einzelne Aspekte der Thematik anreißen können, zeigen, dass die „Familienvergessenheit" des vorgelegten Berichtes einen gravierenden Mangel in der Wahrnehmung der Realität bürgerschaftlichen Engagements in unserem Land darstellt. Denn der Familie kommt nicht nur eine periphere, sondern eine ganz zentrale Funktion dort zu, wo es um die „Zukunft bürgerschaftlichen Engagements" in Deutschland geht. Wer dies ignoriert, der verfehlt nicht nur die Engagementförderung, sondern auch eine adäquate Familienpolitik, die die Familie nicht nur als sozial isolierte Konsumeinheit, sondern gerade in ihren vielfältigen gesellschaftlichen Bezügen und Potenzialen wahrnimmt.

Schule und Erziehung

Der Auftrag der Schule ist die ganzheitliche Bildung und Erziehung junger Menschen. Schule ist deshalb mehr als ein Ort der Wissensvermittlung. Schule soll die Lebenswirklichkeiten junger Menschen aufnehmen und diese befähigen, die für das Leben wichtigen Fähigkeiten und Fertigkeiten zu erlernen. Schule sollte dabei ihre vielfältigen Möglichkeiten nutzen, jungen Menschen das für einen beruflichen Werdegang erforderliche Wissen und Können zu vermitteln. Sie sollte dies verknüpfen mit dem Einüben von Tugenden wie Toleranz und Solidarität, sollte an eigenständiges Handeln und die Übernahme von Verantwortung heranführen. Wissensvermittlung und das Erlernen von Kompetenzen prägen den Schulalltag, das Einüben im Fachunterricht sollte pädagogisches Konzept sein und zu einer schulspezifischen Lernkultur entwickelt werden. Die Vermittlung von Wissen, der tolerante Umgang mit anderen, die Übernahme von Verantwortung und das Einbringen der eigenen Fähigkeiten kann nirgends so gut praktiziert werden wie in der Schule im Umgang mit jungen Menschen.

Die Übernahme des Amtes eines Klassenbuchführers, eines Klassen- oder Schulsprechers, die Unterstützung bei Aufsichten, das Mitarbeiten in Schülercafés, das Organisieren von Klassenveranstaltungen und Schulfesten oder die Unterstützung schwächerer Schüler führen in Verantwortung und Selbständigkeit ein. Rücksichtnahme und Einordnen wird gelernt und Eigenständigkeit erworben. Dieser Umgang gestaltet Schule.

Viele Schulen sehen darin eine Herausforderung und Notwendigkeit, Schüler durch Übernahme von Verantwortung und durch Mitbestimmung stärker in die Gemeinschaft Schule und in das schulische Umfeld einzubinden.

In zahlreichen Schulen gibt es Streitschlichter. Hier sind die Schüler gehalten, untereinander aufgetretene Streitigkeiten ohne Hilfe von Lehrern selbst zu schlichten. Lehrer und Schüler haben eine Verfahrensweise entwickelt, die nach einer Zeit des Einübens fast reibungslos funktioniert. Dies entlastet das Schüler-Lehrer-Verhältnis und stärkt Schüler wie Lehrer. In einigen Bundesländern können Schüler besondere Qualifikationen in den Bereichen Sport, Kunst und soziale Dienste erwerben. Sie erhalten eine Bescheinigung als Mentor, die sie befähigt, in helfender Funktion in der Schule, bei Freizeiten oder Wanderfahrten ihre erworbenen Qualifikationen einzubringen. Verbände erkennen diese Qualifikationen durch eine Vereinbarung als Teil der Ausbildung zum Übungsleiter an. Damit schaffen Schule und Verein einen gleitenden Übergang in das bürgerschaftliche Engagement.

Das Zusammenwirken an Schulen ist offener und lebenswirklicher, wenn Schüler durch Vertrauen Verantwortung übernehmen können und erfahren, dass sie dies leisten können. Dies macht Schüler verantwortungsbewusster, selbständiger und befähigt sie, im Leben diese Fähigkeiten und Fertigkeiten in der Gemeinschaft einzusetzen. Dies stärker zu nutzen, ist und bleibt eine ständige Aufgabe der Schule.

Schule und Lehrer brauchen bei der Ausübung ihres verantwortungsvollen Bildungs- und Erziehungsauftrages vielseitige Unterstützung: die Eltern, die Schulaufsicht, die Öffentlichkeit und die Politik.

Mündige, verantwortungsvolle, selbstbewusste und sich für das Gemeinwohl einsetzende junge Menschen brauchen Vorbilder; sie brauchen Schulen, in denen diese Verhaltensweisen geprägt werden und sie brauchen eine Gesellschaft, in der sie dies anwenden können.

Schulische Maßnahmen und Projekte müssen dabei darauf abzielen, die Fähigkeit der Kinder und Jugendlichen zur Selbstorganisation und zur gemeinsamen Übernahme von Verantwortung zu stärken. Dies umfasst die Fähigkeit, Regeln des Zusammenlebens in Schule oder Ferienlager miteinander zu vereinbaren und auch Kontroll- und Sanktionsmechanismen für den Fall der Regelübertretung festzulegen. So schließen Klassen formale Verträge untereinander und mit ihren Lehrkräften ab, die Rechte und Pflichten festlegen und gemeinsame Verantwortung für deren Durchsetzung festlegen. In solchen Erfahrungen werden wichtige Voraussetzungen für die Bereitschaft und Fähigkeit zur Selbstorganisation, zur Übernahme von Verantwortung und bürgerschaftlichem Engagement im Gemeinwesen der Zukunft gelegt. Sie investieren in das „soziale Kapital“ einer Bürgergesellschaft, die nicht auf bürokratisch-administrativer Rechtsdurchsetzung und Alimentierung, sondern auf Selbstbindung und Engagement der Betroffenen selber beruht.

Soziale Gruppen

Beim bürgerschaftlichen Engagement stellt sich die Frage, ob unterschiedliche Formen, Neigungen und Tendenzen bei verschiedenen sozialen Gruppen erkennbar sind.

Junge Menschen

Schon seit der Zeit des griechischen Philosophen Plato wird beklagt, dass sich junge Menschen zu wenig engagieren. Nach den Erhebungen der Jugendstudien der letzten Jahre ist jedoch festzustellen, dass es zur Zeit in Deutschland kein Nachlassen in der grundsätzlichen Bereitschaft zum Engagement gibt. Geändert haben sich allerdings Art und Motivation des Engagements. So gibt es eine klare Tendenz hin zu eher zeitlich überschaubaren Verpflichtungen. Dies erklärt auch den nicht zutreffenden Eindruck, dass sich Jugendliche weniger engagieren als früher. Hier muss jedoch auf die veränderte Situation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen hingewiesen werden: Ausbildung und Arbeitswelt verlangen eine größere Flexibilität und Mobilität, so dass die langfristige Bindung an ein Engagement zunehmend schwieriger wird.

Für Jugendliche sind heute in stärkerem Maße zielorientierte Motive entscheidend. Wichtig ist z.B., dass „Freunde mitmachen“, dass es „etwas ganz anderes ist, als in der Schule“, dass „keiner Vorschriften macht“, dass Jugendliche „mitbestimmen können, was genau getan wird“, dass die „eigenen besonderen Fähigkeiten eingebracht werden können“ oder das „angestrebte Ziel in angemessener Form erreicht werden kann“. Engagement kann und soll Freude machen.

Verändert hat sich das Freizeitverhalten generell. Boten „früher“ die Vereine, Verbände und Organisationen fast ausschließlich – gerade in ländlichen Regionen – die Möglichkeit, seine Freizeit zu gestalten und zu bereichern, so sind durch die gesteigerte Mobilität und die Möglichkeiten anderer Freizeitaktivitäten viele Konkurrenzsituationen entstanden.

Voraussetzung für eine Sozialisation heranwachsender Menschen ist nach wie vor eine gewissenhafte Erziehung, die mit genügend Beispiel vorangeht: „Kinder kann man nicht erziehen, die machen sowieso alles nach.“ (Ida Ehre) Hierauf aufbauend ist aber ein Erlernen von sozialen Fähigkeiten in Verein, Jugendarbeit, Schule und projektbezogenem freiwilligen Engagement von besonderer Wichtigkeit.

Die Verfasser begrüßen das freiwillige Engagement junger Menschen in den verschiedenen Freiwilligendiensten. Wir sprechen uns dafür aus, dass das Angebot an Freiwilligendiensten weiter ausgebaut und attraktiver gestaltet wird und der Zugang zum Freiwilligendienst deutlich entbürokratisiert wird. Dabei betonen wir ausdrücklich, dass die Freiwilligendienste im Ausland nicht schlechter behandelt werden dürfen als diejenigen im Inland.

Frauen

Frauen zeigen die gleiche Engagementbereitschaft wie Männer. Allerdings sind sie weniger in Führungsfunktionen zu finden, also in den Bereichen, die mehr in der Öffentlichkeit stehen bzw. anerkannt werden. Eine Präferenz für die Bereiche Soziales und die „Kindervertretung“ (Kindergarten- bzw. Elternbeiräte) ist deutlich zu erkennen. Die Frage, warum sich Frauen in manchen Bereichen nicht oder nur sehr wenig engagieren, kann durchaus auch unter dem Blickwinkel der Gleichberechtigung diskutiert werden und ob es Barrieren für den Zugang zu bestimmten Bereichen gibt. Jedoch sollte die Politik und die Gesellschaft auch die unterschiedlichen Neigungen respektieren, da gerade im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements die Freiwilligkeit ein zentrales Element ist und sich jeder nach seinen eigenen Vorstellungen entfalten kann.

So wird Gremien- und Vorstandsarbeit oft als zu wenig effektiv und zeitraubend empfunden. Das konkrete Engagement ist für viele interessanter und erfüllender: lieber ein konkretes Projekt mit der Pfadfindergruppe als die Repräsentation gegenüber der Verbandsspitze, lieber die Bambini-Gruppe der Fußballsparte trainieren als sich in nächtlichen Sitzungen die Probleme der anderen Sparten bei der Vorstandssitzung anhören und lieber das Organisieren eines Familienfestes in der Schule oder im Kindergarten als die Auseinandersetzung mit dem Gemeinde- oder Stadtrat.

Nicht selten wird behauptet, dass Frauen durch die Doppelbelastung Familie und Beruf oft nicht mehr über genügend Zeitkapazitäten verfügen, um sich zu engagieren. Die Untersuchungen der letzten Jahre sind jedoch zu einem ganz anderen bemerkenswerten Ergebnis gekommen:

Gerade berufstätige Frauen engagieren sich quantitativ stärker als nicht berufstätige Frauen und berufstätige Frauen mit Kindern engagieren sich stärker als berufstätige Frauen ohne Kinder.

Senioren

Bereits heute ist jeder Fünfte in Deutschland älter als 60 Jahre. Im Jahr 2030 werden es über 40 % aller Mitbürger sein. Unsere Lebenserwartung liegt heute für Männer bei 75, für Frauen bei 80 Jahren. In einer Gesellschaft, in der immer mehr ältere Menschen immer weniger jüngeren Menschen gegenüberstehen, kann es nicht nur darum gehen, Politik für Ältere zu machen. Vielmehr muss es ebenso sehr darum gehen, der Gesellschaft das Aktivpotenzial der älteren Generation zum Wohle der Gesellschaft nutzbar zu machen.

Das dritte Lebensalter ist heute für manche fast so lang wie ihr gesamtes Berufsleben. Es gilt daher im Rahmen der Seniorenpolitik, die richtigen politischen Weichen zu stellen, damit ältere Menschen ihre Erfahrungen, Kenntnisse und Fähigkeiten zum Wohle der Gesellschaft einbringen können.

Ihr umfangreiches Wissen und ihre langjährigen Erfahrungen können ältere Menschen vor allem in nachberuflichen Tätigkeitsfeldern einbringen und zugleich aktiv am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Die Gesellschaft kann es sich nicht leisten, auf diese Kenntnisse, Erfahrungen und Fähigkeiten zu verzichten. Gleichzeitig ist bürgerschaftliches Engagement auch für diejenigen älteren Menschen, die nach dem unvorbereiteten Ausstieg aus dem Berufsleben den Anschluss verpassen und scheinbar ohne Aufgabe dastehen, eine ausgezeichnete Möglichkeit, ihr Wissen und ihre Erfahrung in eine sinnvolle Aktivität umzuwandeln, die eigene Kompetenz zu erhalten und die persönliche Leistungsfähigkeit zu steigern.

Die gesamte Vereinstätigkeit, aber gerade auch die Kirchenarbeit wären ohne das bürgerschaftliche Engagement von Senioren so gar nicht möglich. Nicht nur organisierte Aktivitäten finden großen Zuspruch, sondern auch Spontanaktionen, die sehr häufig generationsübergreifenden Charakter haben. Während Senioren oft ihre Erfahrungen an Jüngere weitergeben, lehren beispielsweise jüngere Computerfans ältere Menschen, sich mit der modernen Technik und den elektronischen Anforderungen unserer Zeit vertraut zu machen. Ob es das Surfen im Internet ist, das Versenden von E-Mails oder der Umgang mit dem Computer – die meisten Lehr- und Lernaktivitäten finden im ehrenamtlichen Rahmen statt.

Ein gutes Beispiel für eine Weitergabe von beruflich gewonnener Erfahrung ist z.B. der Senior Expert Service (SES): Er fördert mit pensionierten Fachkräften (Senior Experten) die beruflich-fachliche Ausbildung, Fortbildung und Qualifizierung von Fach- und Führungskräften im In- und Ausland. Schwerpunkte sind technische und wirtschaftliche Bereiche. Die Tätigkeit der rund 5 000 Senior Experten, die in einem Register zentral erfasst sind, ist auf schnelle, pragmatische Hilfe ausgerichtet. Anleitung zur Selbsthilfe steht im Vordergrund, in der Regel in Verbindung mit der Lösung akuter Probleme.

Migranten und Spätaussiedler

Während und nach dem Zweiten Weltkrieg mussten durch Umsiedlung, Flucht und Vertreibung etwa 15 Mio. Deutsche ihre Heimat im östlichen Europa und den früheren deutschen Ostgebieten verlassen, von denen mehr als 12 Mio. Aufnahme im Bereich der Westzonen bzw. der Bundesrepublik Deutschland fanden. Darauf folgt bis heute die Aussiedlung der deutschen und deutschstämmigen „Spätaussiedler“ vor allem aus der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten, Polen und Rumänien, deren Zahl inzwischen bei 4,2 Mio. liegen dürfte. Ihre Integration stellt eine besondere Aufgabe dar, die ohne ehrenamtliche Unterstützung nicht geleistet werden kann.

Erste, von Ehrenamtlichen getragene Selbsthilfeorganisationen der Heimatvertriebenen entstanden zur sozialen Hilfeleistung, seelsorgerlichen Betreuung und Pflege der heimatlichen Kultur im kirchlichen Bereich. Als später der Bund der Vertriebenen gegründet wurde, widmeten sich die Ehrenamtlichen der Integration der Aussiedler.

Auch die Kulturstiftungen, wissenschaftlichen und kulturellen Vereinigungen, Museen, Bibliotheken und Archive und landsmannschaftlichen Zusammenschlüsse der Vertriebenen waren immer in erheblichem Umfang auf die Mitwirkung ehrenamtlicher Kräfte angewiesen. Hierbei spricht die Pflege der Kultur des Herkunftsgebietes keineswegs gegen eine Gemeinwohlorientierung, stellt sie doch oft eine Brücke zur Integration dar und keine Ausgrenzung. Nach der Öffnung der Grenzen im östlichen Europa sind viele dieser über einen langen Zeitraum ehrenamtlich Tätigen trotz ihres vorgerückten Alters in der Partnerarbeit mit ihren früheren Heimatgebieten aktiv geworden. Damit tragen sie entscheidend zu einer Versöhnungsarbeit vor Ort bei, die für den Abbau alter Spannungen und die Bildung eines sich vereinigenden Europas unabdingbar ist.

Seit 1998 wurden zahlreiche Einrichtungen der Kulturarbeit der Vertriebenen geschlossen und ihren kulturellen Organisationen die Fördermittel entweder stark gekürzt oder ganz entzogen. Eine Förderung der kulturellen Basis findet nicht mehr statt. Damit wurde und wird vielen bürgerschaftlich Engagierten in diesem Bereich eine Fortsetzung ihrer grenzüberschreitenden, auf Versöhnung und wachsende Partnerschaft ausgerichteten Tätigkeit entzogen. Dafür besteht auch in unseren östlichen Nachbarländern kein Verständnis, die dadurch bewährte, hochengagierte und sachkundige Partner verlieren. Diese Entwicklungen müssen so bald als möglich grundlegend korrigiert werden.

Bürgerschaftliches Engagement ist aber nicht nur für Flüchtlinge und Vertriebene ein wichtiger Teil ihrer Integration. Genauso trifft das auf die Spätaussiedler zu. Sie bedürfen genauso wie Migranten im besonderen Maße der Sprachförderung sowie der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Eingliederung. Hierbei leisten über den Rahmen staatlicher Programme hinaus bürgerschaftlich Engagierte wichtige Beiträge. Aber auch die Spätaussiedler und Migranten selber müssen für das Ehrenamt gewonnen werden. Die Bemühungen der Engagierten in den unterschiedlichen Organisationen zeigen, dass dies möglich ist.

Integration wird da zur lebendigen Wirklichkeit, wo Einheimische, Migranten und Aussiedler sich gemeinsam engagieren, in unterschiedlichen Vereinen, Organisationen

oder Projekten zusammenarbeiten und voneinander lernen. Das kann sogar den Zugang zu einer bezahlten Arbeit erleichtern, wenn innerhalb der ehrenamtlichen Arbeit zusätzliche Qualifikationen und soziale Kompetenz erworben werden.

Welche Möglichkeiten es hier gibt oder geben könnte, muss vor allem dezentral vor Ort geklärt werden. Die einheimischen Engagierten sollten ermutigt werden, auf die Spätaussiedler und Migranten zuzugehen und ihnen Mitwirkungsmöglichkeiten anzubieten. Eine wichtige Rolle spielen auch hier unterschiedliche Formen der Anerkennung. Sie stärken nicht nur das Selbstbewusstsein der Aussiedler, sondern machen auch eine breitere Öffentlichkeit auf Möglichkeiten und Probleme der Integration aufmerksam, popularisieren erfolgreiche Projekte und schaffen vielfältige Kontaktmöglichkeiten. Die Organisationen des bürgerschaftlichen Engagements sollten sich prüfen, wo sie gezielt Spätaussiedler, aber selbstverständlich auch Migranten, Möglichkeiten der Mitarbeit und Qualifikation anbieten können. Die staatliche Seite wird aufgefordert, für solche Initiativen verstärkt Fördermittel bereitzustellen. Der ermöglichende und ermutigende Staat sollte sich hierbei vor allem auf die Förderung von Anschubprojekten konzentrieren, die dazu führen, Spätaussiedler dauerhaft und auf breiterer Ebene in der Landschaft des bürgerschaftlichen Engagements in unserem Land heimisch werden zu lassen.

Kirchen und Religionsgemeinschaften

Der Mehrheitsbericht beschäftigt sich zwar in angemessen ausführlicher und sachlich auch teilweise zutreffender Weise mit den Kirchen und Religionsgemeinschaften. Allerdings weist dieser Text mehrere Mängel auf. So sind sich die Verfasser offensichtlich nicht bewusst, dass sich politische Institutionen in der Analyse und Bewertung innerkirchlicher Entwicklungen und Zustände prinzipiell zurückhalten müssen, wollen sie nicht das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Staat und Kirche verletzen. Außerdem werden die konfessionellen und innerkirchlichen Proportionen im Mehrheitsbericht in einer Weise nachgezeichnet, die sachlich nicht gerechtfertigt ist. So werden dort auch solche Gruppen und Initiativen in den Vordergrund gerückt, die eher im Randbereich und weiteren Umfeld der Kirchen angesiedelt sind. Auch in den sog. „Handlungsperspektiven“ findet sich die deutliche Tendenz, den Kirchen Handlungsempfehlungen zu vermitteln, für die ein parlamentarisches Gremium einfach nicht zuständig ist.

Ein wesentlicher Anteil des bürgerschaftlichen Engagements ist nach wie vor religiös motiviert. Die Gebote der Nächstenliebe und der Gerechtigkeit sowie die Überzeugung, dass jeder Mensch als ein Geschöpf Gottes zu betrachten ist, prägen in Christentum, Islam und Judentum nicht nur den persönlichen Einsatz für andere Menschen, sondern auch ein spezifisches Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Gesellschaft. Die Formen, in denen diese Verantwortung wahrgenommen wird, sind jedoch sehr stark von den jeweiligen religiösen Traditionen und den realen Wirkungsmöglichkeiten abhängig.

Seit etwa Mitte der 1990er Jahre hat innerhalb der christlichen Kirchen, insbesondere bei Caritas und Diakonischem Werk, ein verstärktes Nachdenken über die Situation und die Perspektiven des Ehrenamtes eingesetzt. Im Gegenüber zu Begriffsbildungen wie „Bürgerschaftliches Engagement“ oder „Freiwilligenarbeit“ wird innerhalb der Kirchen aber ganz überwiegend am Begriff des Ehrenamtes festgehalten.

Innerhalb des interreligiösen Dialogs bietet sich die Gelegenheit, auch die Notwendigkeit und die Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements über Religionsgrenzen hinweg zu reflektieren. Besonders in stark multiethnisch geprägten Regionen können damit neue und tiefreichende Formen gesellschaftlicher Integration verwirklicht werden.

Das Ehrenamt innerhalb der Kirchen und der Religionsgemeinschaften wird prinzipiell unentgeltlich und gemeinnützig wahrgenommen. Für die Bereitschaft zum Ehrenamt innerhalb der Kirchen oder deren Umfeld spielt eine Vielzahl von Motiven eine Rolle. Neben den kirchenspezifischen Motiven der Glaubensvermittlung, des Kirche- und Gemeindeaufbaus, des Dienstes am Nächsten, der Aktivierung der Gemeinschaft der Gläubigen und einer religiös begründeten Verantwortung für die Welt bieten die Kirchen aber auch Platz für weitere zahlreiche Formen bürgerschaftlichen Engagements. Eindeutig steht aber auch bei den innerhalb der Kirchen Engagierten nicht mehr nur die Selbstlosigkeit im Vordergrund. Vielmehr geht es auch um Selbstfindung, Suche nach einem Lebenssinn, soziale Verantwortung, Kommunikation und Kontakte, selbstbestimmtes Tun, Anerkennung und bei immerhin 11 % der Ehrenamtlichen auch um eine Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

Die Zahl der Arbeitsfelder für bürgerschaftliches Engagement im Umfeld der Kirchen ist praktisch unübersehbar. Der Anteil kirchenspezifischer Aufgaben, z.B. Gemeindeaufbau (Gemeindeausflüge, Sammlungen, Verteildienste), Gottesdienst und Verkündigung, Engagement in Kirchen- und Gemeindegremien, Seelsorgedienste, Jugend- und Seniorengruppen, Kirchenmusik (Chor- und Orgeldienst), Telefonseelsorge und Bahnhofsmission, dürfte bei gut 20 % liegen, während das Engagement im Bereich Krankenhäuser und Pflege etwa 80 % ausmacht. Eine qualifizierte Kultur des bürgerschaftlichen Engagements wird auch die Bedeutung dieser kirchenspezifischen Dienste im Blick auf das dabei erarbeitete Sozialkapital in Zukunft stärker berücksichtigen müssen.

Ansonsten engagieren sich Kirchenmitglieder u.a. in Selbsthilfe-, Helfer- sowie Dritte-Welt-Gruppen, bei Kirchen- und Katholikentagen, in der Obdachlosenhilfe und der Fürsorge für Strafgefangene, bei Projekten der Osteuropahilfe, der Integration von Migranten und Spätaussiedlern und in der Hospizarbeit, im Sanitätswesen und Katastrophenschutz (z.B. Malteser und Johanniter), in Arbeitsloseninitiativen, bei der Tafelarbeit, im Freiwilligen Sozialen Jahr, bei Internationalen Sozialen Diensten, Friedensdiensten und im Senior-Expert-Service. Eine bedeutende Rolle spielt daneben das bürgerschaftliche Engagement durch Geldspenden (Misereor, Brot für die

Welt, Renovabis, Sammlungen für Caritas und Diakonie, zweckbestimmte Kollekten im Gottesdienst). Eine kirchenspezifische Besonderheit sind weitverbreitete „Zwischenformen“ des bürgerschaftlichen Engagements, die statistisch kaum zu erfassen sind und von der Nachbarschaftshilfe bis zur Betreuung von Spielkreisen, der Hausaufgabenbetreuung, der Mitgestaltung von Gemeindeausflügen bzw. Pilgerreisen Behinderter bis hin zur Organisation von Tauschringen reichen.

Der Gesetzgeber hat einerseits die Autonomie der Kirchen und der anderen Religionsgemeinschaften als öffentlich-rechtliche Körperschaften auch bei der Gestaltung des Ehrenamtes zu beachten. Andererseits sollte er aber im Interesse einer Weiterentwicklung der Bürgergesellschaft die Stellungnahmen zur Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements aus den Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften sorgfältig beachten. Die Schulen, Volkshochschulen und Einrichtungen der politischen Bildung, aber auch die Kommunen sollten solche Diskussionsbeiträge in ihre Programme einbeziehen sowie die Möglichkeiten des interreligiösen Dialogs fördern, um die Vernetzung bereits vorhandener oder entstehender Initiativen bürgerschaftlichen Engagements aus unterschiedlichen religiösen Motiven und Milieus zu ermöglichen.

Neue Länder

Der Umfang und die Ausformungen des bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Ländern werden in der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung kontrovers beschrieben. Neben unterschiedlichen Bewertungen der statistischen und empirischen Grundlagen drückt sich darin vor allem auch eine grundlegende Differenz in der Sicht der aus der DDR überkommenen Prägungen und ihres Weiterwirkens sowie der wirtschaftlichen, sozialen und mentalen Auswirkungen des deutschen Einigungsprozesses aus. Im Unterschied zu der diskreten Resignation, die dem Mehrheitsbericht im Blick auf die neuen Länder deutlich anzumerken ist, sind die Verfasser davon überzeugt: Ohne das aus vielfältigen Motiven und gesellschaftlichen Traditionen herrührende bürgerschaftliche Engagement wären wir in den neuen Ländern noch nicht so weit, wie wir es trotz mancher Probleme inzwischen sind. Das gilt es sehr viel stärker herauszustellen, als dies der Mehrheitsbericht tut. Der hohe Organisationsgrad der DDR-Bevölkerung in den verschiedenen von der SED kontrollierten Massenorganisationen kann zwar einerseits als Indiz für eine weitverbreitete Anpassung an die politischen Forderungen der SED-Führung interpretiert werden, zeigt aber bei genauerer Betrachtung, wie sich auch in der DDR die „Klugheit der kleinen Leute“ innerhalb vorgegebener gesellschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen zu artikulieren vermochte. Wo die Gründung unabhängiger Organisationen und Verbände prinzipiell unmöglich war, konnte der Eintritt in eine Massenorganisation auch als Chance für die Verwirklichung individueller Wünsche und bürgerschaftlichen Engagements begriffen werden.

Gerade die nicht zentral organisierten Formen „gesellschaftlicher Arbeit“ auf der Ebene der Betriebe oder des Wohngebiets boten Gelegenheit zu einer gesellschaftlichen Mitarbeit, mit der auch Formen eines unmittelbaren bürgerschaftlichen Engagements und solidarischen Verhaltens realisiert wurden. Die SED-Führung musste dieses Unterlaufen vorgegebener Organisationsformen auch deshalb je länger je mehr tolerieren, weil nur noch auf diesem Wege die zahlreichen Probleme des Alltags einer Mangelgesellschaft begrenzt werden konnten.

Immer gab es in der „durchherrschten Gesellschaft“ der DDR auch alle jene unterschiedlichen Formen eines ganz individuellen bürgerschaftlichen Engagements, das sich in verschiedenen Freundeskreisen, Gesprächsgruppen, Nachbarschaftsinitiativen und der direkten Hilfe und Unterstützung für andere Menschen betätigte. Gerade dabei wurde oft jene „Solidarität“ wirklich konkret praktiziert, die von der SED-Propaganda zumeist nur verbal eingefordert und oft genug auch ideologisch missbraucht wurde.

Eine besondere Plattform bürgerschaftlichen Engagements in der DDR boten die Kirchen, die zwar an den Rand der sozialistischen Gesellschaft verdrängt worden waren, aber als einzige gesellschaftliche Großorganisationen nicht dem Führungsanspruch der SED unterworfen waren. Waren es zunächst die Felder traditioneller Gemeindearbeit, die Kirchenmitglieder zur Verwirklichung ihres bürgerschaftlichen Engagements nutzten, so weitete sich der Aktionsradius mit der Entstehung einer unabhängigen Friedensbewegung in der DDR ab den 1980er Jahren immer stärker aus. In dem Maße, in dem sich die unabhängige Friedensbewegung zu einer Demokratiebewegung entwickelte, die gesellschaftliche Beteiligungsrechte einforderte, Frauenfragen thematisierte, die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Minderheiten anstrebte und unter dem Stichwort von der „Bewahrung der Schöpfung“ den Umweltschutz zum Thema machte, schlossen sich auch kirchlich nichtgebundene Menschen bis hinein in Dissidentenkreise der SED diesen Initiativen an.

In der demokratischen Revolution des Herbst 1989, die die SED-Machthaber zum Abdanken zwang, manifestierte sich ein bürgerschaftliches Engagement in der DDR, das weltweite Beachtung fand. Die unzähligen Friedensgebete, Mahnwachen und Demonstrationen in fast allen größeren Städten der DDR zeugten von einem erstaunlichen Maß an Risikobereitschaft, Veränderungswillen und demokratischer Phantasie. Mit dem Ruf „Keine Gewalt!“ bewährte sich eine politische Disziplin, die den unblutigen Verlauf der „friedlichen Revolution“ erzwang und den Weg in die deutsche Einheit ebnete. Mit der Arbeit an den „Runden Tischen“, die nicht nur in Berlin, sondern wiederum im ganzen Land die weitere Entwicklung in die Hand nahmen, wurden basisdemokratische Elemente zur Überwindung einer Krise genutzt, für die es – abgesehen von ersten Ansätzen in Polen – bis dahin noch keine Vorbilder gegeben hatte.

Die wirtschaftlich notwendigen Umbrüche, die Erfahrungen der Arbeitslosigkeit oder der Bemühungen um einen neuen Arbeitsplatz und die allen Menschen in den neuen Ländern abverlangten biographischen und gesellschaft-

lichen Umbrüche und Neuorientierungen haben zeitweilig dazu geführt, bürgerschaftliches Engagement zu schwächen.

Um so bemerkenswerter ist es, wie rasch dieser Einbruch der frühen 1990er Jahre von den Menschen der neuen Länder überwunden wurde:

„Außerhalb von Familie und Beruf ist nach Angaben des Freiwilligensurvey 1999 mehr als jeder zweite Ostdeutsche (55 %) ab 14 Jahre in Vereinen, Initiativen, Projekten, Selbsthilfegruppen oder -Einrichtungen aktiv. [...] Von einer oft beschworenen Krise des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland kann deshalb nicht die Rede sein.“ (Winkler/Priller 2001: 128)

Trotzdem sind auch gut zehn Jahre nach der deutschen Einigung noch situationsspezifische Besonderheiten des bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Ländern festzustellen:

„Wie in anderen Bereichen der ostdeutschen Transformationsgesellschaft ist das Niveau Westdeutschlands (noch) nicht erreicht, zugleich zeigen sich beachtliche strukturelle Unterschiede.“ (Winkler/Priller 2001: 130)

Hierbei wird eine entscheidende Rolle der Tatsache zuzuweisen sein, dass die materielle Angleichung der Lebensbedingungen im vereinigten Deutschland noch keineswegs erreicht ist. Auch die Abwanderung von zahlreichen jungen Menschen nach Westdeutschland bzw. deren ständiges Pendeln zwischen einem Arbeitsplatz im Westen und dem Heimatort im Osten behindern bürgerschaftliches Engagement. Hinzu kommt die Reduktion bürgerschaftlichen Engagements im Zusammenhang mit den Kirchen und Religionsgemeinschaften, das in der Umbruchszeit 1989/90 deren tatsächliche Bedeutung bei weitem übertroffen hatte.

Die Förderung zahlreicher Projekte in den neuen Ländern durch ABM-Maßnahmen, die als erste Hilfsmaßnahmen durchaus sinnvoll waren, stellt sich je länger je mehr als höchst problematisch heraus. Nicht nur die in solchen Maßnahmen Tätigen werden beim Abbruch des Projektes entscheidend demotiviert. Es gibt in der Regel auch keinen Ersatz für die abgebrochenen Projekte. Hier ist auch unter Einbeziehung der Transferleistungen eine sehr viel größere Stetigkeit und Verlässlichkeit der Fördermaßnahmen anzustreben.

Die weit ausgreifende Vermischung des ersten und des zweiten Arbeitsmarktes, die für die neuen Länder inzwischen vielfach typisch ist, muss zumindest allmählich in gesicherte Strukturen überführt werden. Die Organisation von temporären Arbeitsplätzen durch die Verknüpfung der Leistungen von Sozial- und Arbeitsämtern unter Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements in „hybriden“ Organisationen stellt lediglich eine zeitweilige Scheinlösung dar, die wirtschaftlich auf die Dauer nicht trägt und das Selbstwertgefühl der in solche Konstruktionen eingefügten Menschen beschädigt.

Das bürgerschaftliche Engagement in den neuen Ländern bedarf weiterhin einer direkten Förderung, um die noch immer bestehenden Nachteile aus 40 Jahren DDR-Geschichte auszugleichen. Für die dabei zu beachtenden Verteilungsmechanismen müssen staatlicherseits feste Kriterien nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ erarbeitet werden. Es gibt hier einige Initiativen, die Beachtung verdienen. Besonders erwähnt werden sollte an dieser Stelle aber die Ehrenamtsstiftung des Landes Thüringen, da sie die erste ihrer Art in den neuen Ländern ist und nach Ansicht der Verfasser Vorbildcharakter haben könnte. Nach ihrer Ermöglichung durch das Land Thüringen soll diese Stiftung bürgerschaftliches Engagement u.a. durch Beratung, Fort- und Weiterbildung sowie Maßnahmen zur Anerkennung, Vernetzung und der Förderung von Modellprojekten unterstützen.

Eine für die neuen Länder spezifische Form des bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Ländern leisten die verschiedenen Initiativen zur Aufarbeitung der SED-Diktatur. In ihnen haben sich vielfach Menschen zusammengeschlossen, die selber zu Opfern der SED-Diktatur wurden. Ihre Aktivitäten bedürfen der besonderen Förderung durch den demokratischen Staat, geht es hier doch entscheidend um die Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der zweiten Diktatur auf deutschem Boden im Prozess der deutschen Einheit.

Kommunen

Bürgerschaftliches Engagement bedeutet, Verantwortung für den unmittelbaren Lebensraum, für den Stadtteil, die Gemeinde oder die Nachbarschaft zu übernehmen. Ob dies durch die Wahl in ein kommunales Ehrenamt, durch ein Engagement in der Nachbarschaftsselbsthilfe, der Kirche, der Kultur, in einem Stadtteilprojekt, einer Agenda 21-Gruppe oder bei der Feuerwehr geschieht, es stärkt den Bezug zum Lebensumfeld und erhöht gleichzeitig dessen Lebensqualität.

Die Kommunen spielen daher bei der Unterstützung bzw. Umsetzung einer neuen Engagementkultur die wichtigste Rolle. Auch hier greift der Grundsatz der Subsidiarität voll ein. Die Kommune hat den engsten Kontakt zum Bürger und kann am besten die regionalen und lokalen Besonderheiten berücksichtigen. Hier kann eine Unterstützung des Bürgers bei seinem Engagement am effektivsten geleistet werden, ob durch Entbürokratisierung, Anerkennung oder durch aktive Hilfe. Die Kommune sollte dabei stets darauf achten, dass das Engagement der Freiwilligen nicht durch bürokratische Übernormierung behindert wird. Sie sollte das gezeigte Engagement ihrer Bürger würdigen und anerkennen. Darüber hinaus sollte sie Engagement ermöglichen und steigern, z.B. durch Schaffung infrastruktureller Einrichtungen, Eröffnung von „Ehrenamtsbüros“ oder Verbesserung lokaler Netzwerke.

Die Anforderungen sind je nach Kommune höchst unterschiedlich. So stehen kleinere und mittlere Kommunen, in denen der Ehrenamtliche durchaus noch eine „dorföffentliche“ Vorbild- und Leitfunktion haben kann, vor anderen Herausforderungen als größere Städte, wo gemeinschaftliche Interessen und Bedürfnisse aus dem privaten Bereich hinaus in einen meist anonymen öffentlichen Bereich verlagert und dort institutionalisiert wurden. Um

eine effektive Umsetzung dieser kommunalen Aufgabe gewährleisten zu können, ist es wichtig, dass sowohl Bund als auch Länder das Konnexitätsprinzips wahren, sobald sie Aufgaben übertragen. Sicherlich ist die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement nicht in erster Linie eine finanzielle Unterstützung. Dennoch dürfte es Kommunen, die durch regelmäßige Aufgabenübertragung ohne Finanzausgleich in ihrem finanziellen Spielraum so stark eingeschränkt sind, dass sie ohne Genehmigung der Kommunalaufsicht keine Ausgaben tätigen dürfen, schwer fallen, etwa infrastrukturelle Unterstützung des Ehrenamtes zu gewährleisten.

Insbesondere auf kommunaler Ebene können die unterschiedlichen Erfahrungen und das Wissen der Bürger wirksam in kommunales Handeln unmittelbar eingebunden werden. Hier besteht auch die größte Bereitschaft dazu.

Voraussetzung ist, dass sich in allen Ebenen der Verwaltungen die Bereitschaft für ein neues Rollenverständnis und einen neuen Handlungsstil entwickelt, so dass eine Mitgestaltung von Bürgern ermöglicht wird, statt lediglich „Aufgaben zu erledigen“. Nur so kann das Leitbild der Bürgerkommune umgesetzt werden und eine „win-win-Situation“ für alle hergestellt werden. Es geht auch darum, die Beteiligungsstrukturen so auszubauen, dass die vorhandene Beteiligungsbereitschaft in eine fruchtbare Kooperation zwischen Verwaltung und Bürgern einfließen kann und weitere Bürger zu einem eigenen Engagement ermutigt werden. Dies kann durch Anhörungen, Bürgersprechstunden, Stadtteilkonferenzen, Runde Tische, Zukunftswerkstätten und viele weitere Beteiligungsinstrumente geschehen.

Ein effektiver Ansatzpunkt, bürgerschaftliches Engagement nachhaltig zu fördern, liegt darin, Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik[4] stärker auf der kommunalen Ebene zu verankern. Vor Ort, im Dorf, in der Stadt oder dem Stadtteil können geeignete Maßnahmen entwickelt werden, um die Berufsbefähigung[5] von Jugendlichen besser zu entwickeln als durch große bundespolitische (Prestige-) Projekte. Ob es in einem Engagement von regionalen Unternehmen oder Kirchen, Vereinen oder Initiativen vor Ort geschieht, die Bereitschaft, freiwillig ein unterstützendes Engagement zu erbringen, ist deutlich höher, wenn man damit eine direktere Verbesserung des eigenen Lebensumfeldes und Ansehen im unmittelbaren Umfeld gewinnen kann.

Eine sehr wichtige Rolle spielen die Kommunen im Bereich der direktdemokratischen Beteiligungsrechte. Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, das Antragsrecht bei Bürgerversammlungen, die Möglichkeiten, durch Kumulieren und Panaschieren Einfluss auf die Wahllisten der Parteien und Gruppierungen zu nehmen sowie die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte erhöhen vor allem im süddeutschen Raum den Gestaltungsspielraum der Bürger.

[4] unter Beachtung des Konnexitätsprinzips
[5] Employability

Eine kommunale Gemeinschaft braucht bürgerschaftliches Engagement, sowohl zu Einzelanliegen als auch in Form längerfristiger Begleitung in Form der Ratsarbeit in Stadt- bzw. Gemeinderäten und Kreistagen. Die kontinuierliche Ratsarbeit, die von unserem repräsentativen Demokratieprinzip bewusst gewollt war, kann eben nicht komplett durch das Wirken von Nichtregierungsorganisationen ersetzt werden, da sie sich „nur“ punktuell mit Themen befassen und zudem einer demokratischen Legitimation durch Wahlen außerhalb ihrer Organisation nicht stellen müssen.

Sport

Der Deutsche Sportbund ist mit fast 27 Mio. Mitgliedern, die in rund 87.000 Vereinen organisiert sind, die größte organisierte Bürgerbewegung in unserem Lande. 22 % der Ehrenamtlichen bzw. Freiwilligen engagieren sich im Bereich „Bewegung und Sport“[6]. Nach einer aktuellen Vereinsstatistik sind sogar fast 40 % derjenigen, die sich in einem Verein engagieren, im Sport tätig. Der Sport nimmt durch seine Vereine und das millionenfache ehrenamtliche Engagement seiner Mitgliedern wichtige gesellschaftliche Aufgaben wahr, die unserem Verständnis von Engagement mündiger Bürgerinnen und Bürger in einem freien demokratischen Gemeinwesen entsprechen. Der Staat könnte diese Aufgaben nicht leisten, er sollte sie auch nicht leisten. Der Staat soll den Sport dort subsidiär unterstützen, wo die Vereine aus eigener Kraft ihre Aufgaben nicht erfüllen können. Die Autonomie des Sports sichert das freiwillige, uneigennützige, unentgeltliche und eigenverantwortliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern

- in der präventiven Gesundheitsfürsorge,
- bei der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen,
- bei der Integration von ausländischen Mitbürgern,
- in dem Zusammenführen aller gesellschaftlichen Gruppen, dem Miteinander von Jung und Alt,
- bei der Förderung und Steigerung des individuellen Leistungsvermögens,
- bei der sinnvollen Freizeitbeschäftigung insbesondere für Kinder, Jugendliche und Senioren,
- bei der effektiven Kriminalitäts- und Gewaltprävention durch die Jugendarbeit der Vereine,
- bei der Förderung von Gemeinschaft, Geselligkeit und Kommunikation.

Deshalb sind alle Versuche, dem Sport die Gemeinnützigkeit abzusprechen, untauglich. Die im Sport Engagierten – ob Trainer, Vorsitzender oder Betreuer – würden zu Recht solche Entscheidungen nicht verstehen. Die Bedingungen, unter denen ehrenamtlich Tätige heute in Sportvereinen tätig sind, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert und stellen sie und die Vereine vor neue Herausforderungen.

[6] vgl. Rosenbladt 2000: 45

Die Tendenz der Individualisierung im Sport ist unverkennbar. Mitglieder erwarten ein differenziertes, hochwertiges und vielfältiges Angebot an Sportarten und eine fachlich qualifizierte Unterweisung, das ihren individuellen sportlichen Bewegungsinteressen, ihren gesundheitlichen Bedürfnissen und ihren Vorstellungen von Fitness gerecht wird. Sie erwarten gut ausgestattete Sportstätten, Räume zur Geselligkeit und Betreuungsangebote auch für die Kleinsten. Die Vereine werden dabei mit kommerziellen Anbietern verglichen.

Über diese Erwartungen hinausgehend stehen unsere Sportvereine und die dort ehrenamtlich Tätigen vor weiteren Herausforderungen. Die wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten haben sich verschlechtert.

Immer mehr Kommunen sehen sich nicht mehr in der Lage, den Sportvereinen qualitativ gute Sportstätten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, erhöhen Nutzungsentgelte oder führen sie ein. Für Investitionen in Sportstätten fehlt vielen Kommunen das Geld. Dies schwächt unsere Vereine in der Substanz und erschwert ehrenamtlich Tätigen zunehmend die Arbeit, da sie die Erwartungen der Mitglieder kaum erfüllen können.

Die Vereine sind nicht in der Lage, die Kürzung öffentlicher Mittel oder ausbleibende Investitionen durch Erhöhung der Mitgliedsbeiträge zu kompensieren. Dies würde zu einer sozialen Schieflage führen. Familien mit Kindern, Jugendliche, aber auch viele ältere Mitbürger können keine zusätzlichen Belastungen übernehmen.

Die medienwirksame Darstellung einiger weniger Sportarten, die millionenschweren Einkünfte von Sportlerinnen und Sportlern, Glanz und Glimmer sind nur ein quantitativ sehr kleiner Bereich des Sportes. Die Leistungen, die unsere Sportvereine und die dort ehrenamtlich Tätigen für das Gemeinwohl erbringen, dürfen darüber nicht außer Acht gelassen werden und verdienen unsere höchste Wertschätzung.

Deshalb ist eine solide, die Belange der Kommunen stärker in Betracht ziehende Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik wichtig, weil sie unsere Sportvereine und das Ehrenamt in den Sportvereinen stärkt.

Die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen getragene Bundesregierung hat unsere Vereine und die dort ehrenamtlich, nebenberuflich oder hauptberuflich Tätigen wirtschaftlich und bürokratisch belastet.

Die Neuregelungen zu den 630,- DM Jobs und zur Scheinselbständigkeit haben die Strukturen unserer Vereine nachhaltig geschwächt und zu einer Häufung unnötiger bürokratischer Arbeiten geführt. Diese Neuregelungen müssen unverzüglich zurückgenommen werden.

Die Verfasser sprechen sich deshalb dafür aus, die Wirtschaftskraft unserer gemeinnützigen Vereine durch steuerliche Entlastung bzw. Anreize zu stärken und sie damit auch von bürokratischen Lasten zu befreien.

Durch ein Bündel von Maßnahmen ist die Gesamtstruktur unserer Vereine zu fördern und zu festigen. Ehrenamtliches Engagement ist nur möglich, wenn die Vereine selbst wirtschaftlich gestärkt und die dort geringfügig und hauptamtlich Beschäftigten von Bürokratie entlastet werden. Der Staat ist gefordert, diese Voraussetzungen durch Rahmenbedingungen zu schaffen. An bereitwilligen Bürgerinnen und Bürgern mangelt es nicht.

Kultur

Lebendiges und vielfältiges Kulturleben in unserem Lande ist nur durch bürgerschaftliches Engagement möglich. Traditionelle Kultureinrichtungen wie Kunstvereine, literarische Gesellschaften, Chöre und Orchester der Laienmusik, Museen oder populäre Kultureinrichtungen wie Schützen- und Trachten- oder Karnevalsvereine werden durch das freiwillige Engagement der Bürger ebenso getragen wie die Engagementformen in der Soziokultur, die die neuen Formen von Kulturarbeit in Stadtteilzentren, in der Kinder- und Jugendarbeit, in freien Theatergruppen und in der sozialen Kulturarbeit mit Randgruppen hervorgebracht haben. Es ist das besondere Verdienst der bürgerschaftlich Engagierten, dass lokale und regionale Vereine lebendig bleiben, dass Kinder und Jugendliche aktiv am kulturellen Leben teilhaben und dass vor allem in ländlichen Gegenden die kulturelle Grundversorgung gesichert wird. Kultur prägt in umfassendem Sinn das soziale Miteinander von Bürgern in ländlichen, städtischen und regionalen Strukturen.

Laut Freiwilligensurvey von 1999 engagieren sich mehr als drei Millionen Bürger im Kulturbereich. Die Vielfalt dieses Engagements, die Kreativität und die Innovationskraft der Engagierten gilt es zu erhalten und auszubauen. Wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen, die vom bürgerschaftlichen Engagement getragen werden, hat auch im Kulturbereich eine Diskussion über die Zusammenarbeit bürgerschaftlich Engagierter mit den hauptamtlich und nebenberuflich Tätigen eingesetzt. Die Qualifizierung freiwillig Engagierter ist sicherzustellen, weil lebendige Kulturarbeit von ihrer Eigenständigkeit und ihren Gestaltungsmöglichkeiten lebt. Es müssen deshalb neue Wege gefunden werden, um die wirtschaftliche Kraft der Organisationen, der Verbände und Vereine zu stärken, damit bürgerschaftliches Engagement umfassend wirken kann. Die öffentliche Förderung ist aufrechtzuerhalten, doch muss es Ziel sein, dass mehr Mittel durch nichtstaatliche Finanzierungswege erwirtschaftet werden können. Hier gilt es, die Rahmenbedingungen zu verbessern, im Zuwendungsrecht, im Bereich der Sponsoren und der Stifter. Dass es hier einen gewaltigen Reformbedarf gibt, zeigt ein Blick ins Ausland. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Kulturförderung aus privat erwirtschafteten Mitteln deutlich höher als in Deutschland. Hier müssen Anreize gesetzt werden, um die Eigenständigkeit der Kulturarbeit zu sichern.

Viele der Vorstellungen und der Forderungen der Verfasser sind in dem so wichtigen Bereich der Kultur im Bericht der Enquete-Kommission ausführlich und treffend dargestellt. Unterschiedliche Auffassungen ergeben sich bei der Beschreibung der vielfältigen Engagementbereiche. Hier wird nach Auffassung der Verfasser eine recht einseitige Prioritätensetzung vorgenommen, die so nicht mitgetragen werden kann. Während projektorientierte und spontane Formen der Kulturausübung eingehend be-

leuchtet werden, befasst sich der Bericht nicht oder nur am Rande mit den Menschen und Vereinen, die sich im Bereich der „populären Kultur“ engagieren. Damit wird der Eindruck erweckt, dass Bereiche wie z.B. Karneval, Schützenvereine, Vertriebenenvereine, regionale Geschichtsvereine, Heimatmuseen oder Trachtenvereine, in denen sich sehr viele Menschen intensiv engagieren, für das bürgerschaftliche Engagement keine Rolle spielten. Es scheint, dass diese Bereiche nicht den gesellschaftspolitischen Vorstellungen vom „modernen“ Engagierten entsprechen. Die Verfasser betonen ausdrücklich die besondere Wichtigkeit dieser Engagementformen, die den Menschen Erfüllung geben, kulturelle Identität stiften, aktive Jugendförderung betreiben und den Menschen einen Bezug zu ihrem regionalen und heimatlichen Umfeld geben können.

Wir begrüßen ausdrücklich das Engagement von privaten oder betrieblichen Sponsoren. In diesem Bereich müssen jedoch geeignete Rahmenbedingungen geschaffen und Möglichkeiten und Spielräume vergrößert werden, um die Anreize, Kultur aktiv zu unterstützen, zu vergrößern.

Wohlfahrtsverbände, soziale Arbeit

Wohlfahrtsverbände erfüllen bei der Gestaltung des Sozialstaats und der Umsetzung sozialpolitischer Aufgaben eine wichtige Funktion. Sie treten dabei als Anbieter von Dienstleistungen, als Arbeitgeber und als Wirtschaftsfaktor in Erscheinung. Angesichts des gestiegenen Umfangs der zu erfüllenden Aufgaben (u.a. durch eine starke Zunahme an staatlich verordneten Pflichtaufgaben) sowie die Normierung immer höherer Qualitäts- (Ausbildungs-) standards wird die Arbeit der Wohlfahrtsverbände vermehrt von Hauptamtlichen und nicht mehr hauptsächlich von ehrenamtlichen Kräften geleistet.

Das von diesen Mitarbeitern geleistete freiwillige, gemeinwohlorientierte Engagement ist durch die Nähe einiger Verbände zu den Kirchen oder zur Sozialdemokratie auch heute oft noch gekennzeichnet durch weltanschaulich oder religiös geprägte Motivationen und Zielvorstellungen. Andererseits sehen viele die Wohlfahrtsverbände mittlerweile lediglich als austauschbare Wirtschaftsunternehmen im Konkurrenzkampf am Markt. Es hat eine Entwicklung weg von der ursprünglichen Ausrichtung, Prägung, Zielsetzung und den Idealen eingesetzt, die auch zum Verlust einer gewissen Profilschärfe geführt hat, die Wohlfahrtsverbände ehemals ausgemacht hat. Dies hat auch zu Schwierigkeiten bei der Identifikation der bürgerschaftlich Engagierten mit ihrem Wohlfahrtsverband geführt. Die Ehrenamtlichen wollen sich mit einer Idee und nicht mit einem Wirtschaftsunternehmen identifizieren. Sie wollen helfen, ohne den Eindruck zu bekommen, „billige Arbeitskräfte“ zu sein.

Die Wohlfahrtsverbände versuchen diesem Problem u.a. dadurch zu begegnen, dass das Ehrenamt verstärkt thematisiert und durch neue Rekrutierungs-, Gratifikations- und Angebotsformen interessierte Menschen für eine Mitarbeit geworben werden. Durch Leitbildentwicklungsprozesse oder durch organisatorische Neuerungen soll das Ehrenamt zudem intern aufgewertet werden. Vom Erfolg solcher Maßnahmen wird abhängen, ob und wie die Wohlfahrtsverbände in Zukunft ihre wichtigen Aufgaben werden erfüllen können.

Die Verfasser betonen ausdrücklich, dass bürgerschaftlich Engagierte in den Reihen der Wohlfahrtsverbände einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag leisten. Die freiwillige Tätigkeit wird auch in Zukunft eine sinnvolle und unentbehrliche Ergänzung der hauptamtlichen Arbeit sein. Hauptamt und Ehrenamt werden sich nie ersetzen können, ohne dass die Wohlfahrtsverbände ihr bisheriges Selbstverständnis völlig verlieren.

Feuerwehr, Rettungsdienste, Katastrophenschutz

Es gibt eine Gruppe von bürgerschaftlich Engagierten, die Pflichtaufgaben des Staates übernehmen. Zu ihnen zählen als Einzelpersonen Gemeinde-, Stadt-, Kreis- und Bezirksräte sowie ehrenamtliche Schöffen u.Ä. Darüber hinaus gibt es Verbände und Organisationen, die staatliche Pflichtaufgaben – auch vertraglich – übernehmen und die Leistungen weit überwiegend durch das Engagement von Freiwilligen gewährleisten.

Dazu zählen insbesondere die Freiwilligen Feuerwehren, die Rettungsdienste, Katastrophen- und Zivilschutz (DRK mit Wasserwacht und Bergwacht, DLRG, Johanniter, Malteser usw.). Bei einem Wegfall dieses Engagements würden auf die betreffenden staatlichen Ebenen erhebliche materielle Konsequenzen zukommen. Z.B. müsste sich jede Kommune, bei der sich niemand mehr ehrenamtlich in der Freiwilligen Feuerwehr engagiert, eine Berufsfeuerwehr im wahrsten Sinne des Wortes „leisten“.

Auf besonderes Unverständnis ist daher die Einbeziehung in das so genannte „630-DM-Gesetz“ der pauschal gezahlten Aufwandsentschädigungen bei den Freiwilligen Feuerwehren gestoßen[7]. Erst nach massivem Protest wurde wenigstens bei einem Teil der Betroffenen nachgebessert, indem ein Freibetrag für Aufwandsentschädigungen in Höhe von 300 DM (154 Euro) pro Monat eingeführt wurde. Diese Maßnahme hat jedoch das Grundproblem nicht gelöst. Die Aufteilung des Jahresfreibetrages auf einen Freibetrag von 154 Euro pro Monat zeigt gleichzeitig auch, dass man sich mit der Situation bei den Feuerwehren unzureichend befasst hat. Aufwandsentschädigungen sind kein monatliches Einkommen. Sie richten sich häufig nach der Anzahl der Einsätze und sind daher in der monatlichen Höhe unterschiedlich. Sinn kann daher nur ein Gesamtfreibetrag pro Jahr sein.

Ansonsten ist dieser Engagiertenkreis insbesondere von drei Problemen betroffen:

In dieser Gruppe sind die haftungsrechtlichen Fragen von besonderer Bedeutung. Da es hier in den meisten Fällen um Leib und Leben geht, birgt die Erbringung dieser Dienste ein erhebliches haftungsrechtliches Wagnis in

[7] In weiten Teilen Deutschlands werden auch Führungsfunktionen immer noch ehrenamtlich besetzt und mit Aufwandspauschalen „vergütet“, die im Bereich der bisherigen 630-Mark-Jobs liegen.

sich – sowohl für den einzelnen Engagierten (Feuerwehrmann, Sanitäter etc.) als auch für den Verband selbst und deren gewählte Repräsentanten (Vorsitzender, Kommandeur, Einsatzleiter etc.).

Um hohe Qualitätsstandards zu erbringen, werden an alle Beteiligten hohe Anforderungen gestellt: intensive Ausbildung, dauernde Übungen, ausgiebiger Bereitschaftsdienst und ständige Qualifizierung. Dieses Engagement verlangt ein hohes Maß sowohl von Langfristigkeit als auch Verlässlichkeit und läuft daher nicht parallel mit der allgemeinen Tendenz, sich eher kurzfristig zu engagieren und zu binden. U.a. aus diesem Grund klagen viele Organisationen über Schwierigkeiten, Nachwuchs zu gewinnen und vor allem zu behalten.

Einsätze bei Katastrophen, Bränden, Autounfällen u.Ä. sind zeitlich nicht planbar, so dass von den Engagierten und deren Arbeitgebern ein hohes Maß von Verständnis verlangt wird. Im Gegensatz zu anderen Freiwilligen können die Betreffenden dieses Engagement gerade nicht in der Freizeit erbringen. Deshalb sind hierfür auch gesetzliche Freistellungsregelungen vorhanden. Kommt es dann zum Ernstfall, fällt insbesondere bei kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) in ländlichen Gebieten manchmal ein erheblicher Teil der Arbeitskräfte aus. Dies kann nicht unerhebliche Konsequenzen für den Arbeitgeber haben. Größere Betriebe sind hier i.d.R. nicht so stark betroffen, da Wohnort (= Ort des Engagements) und Arbeitsort meistens nicht deckungsgleich sind und sich somit die Frage des Einsatzes auf Grund der Entfernung in der Regel nicht so intensiv stellt, wie bei KMU's in ländlichen Bereichen. In einigen, leider nicht in allen Bereichen wird hier den Betrieben wenigstens der reine finanzielle Arbeitsausfall von staatlicher Seite erstattet. Im Sinne der Gleichbehandlung sollte dies auf alle betroffenen Bereiche ausgedehnt werden.

Unternehmer und Unternehmen

Hilfen für ihre unterschiedlichen Ziele können bürgerschaftlich Engagierte in Vereinen, Verbänden, Umwelt- oder Nachbarschaftsinitiativen und anderen Netzwerken auch durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen erhalten. Das „Unternehmen als Bürger", das sich selbst gesellschaftlich engagiert, gewinnt dabei zunehmend an Aufmerksamkeit. Traditionell geraten Unternehmen zunächst überall dort in den Blick, wo Geldgeber etwa für eine öffentliche Veranstaltung, eine Schülerzeitung, eine kulturelle oder soziale Einrichtung gesucht werden.

Das Sponsoring ist und bleibt eine unverzichtbare Stütze zur Finanzierung bürgerschaftlicher Initiativen. Dies gilt auf kontinuierlicher Basis auch für das Kultur- und Sozialsponsoring, ohne das viele Häuser und Einrichtungen längst schließen müssten. Große Unternehmen haben ihre Aktivitäten oft in entsprechenden Stiftungen zusammengefasst, kleine und mittlere Betriebe unterstützen sportliche, soziale, kulturelle oder ökologische Aktivitäten in ihrer Region.

Die deutsche Wirtschaftsordnung der „Sozialen Marktwirtschaft" – ohne die der wirtschaftliche Wiederaufstieg nicht möglich gewesen wäre – setzt stärker als andere nationale Ordnungsformen auf die strukturierte Zusammenarbeit zwischen den sozialen Gruppen zur Lösung gemeinsamer gesellschaftlicher Probleme. Im Rahmen des dazu entwickelten Gefüges von Institutionen der Selbstverwaltung engagieren sich Unternehmer ehrenamtlich in Kammern und Bildungseinrichtungen, in der Arbeitsverwaltung und im Gesundheitswesen. Es wird oft in der Öffentlichkeit kaum sichtbar, dass hier unentgeltlich Arbeit geleistet wird, ohne die viele Einrichtungen nicht funktionieren würden. Die Mehrzahl der Betriebe in Deutschland sind kleine und mittelständische. Handwerker und Kleinunternehmer bringen immer wieder ehrenamtlich ihre betrieblichen Ressourcen ein, aber vor allem auch ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in Sportvereinen und Schulen, in Kirchengemeinden und Umweltgruppen, in sozialen Initiativen und Einrichtungen. Der Umfang dieses Engagements ist bis heute nicht annähernd erfasst – er lässt sich auch kaum erfassen, da vieles bewusst im Verborgenen geschieht.

Immer stärker werden aber die vielfältigen positiven Effekte diskutiert: Initiativen und Aktivitäten bürgerschaftlich engagierter Gruppen (z.B. von Jugendlichen) werden überhaupt erst möglich; Schulen, Kultur- und Bildungseinrichtungen können ihre Aufgaben besser erfüllen; Angehörige verschiedener sozialer Gruppen arbeiten zusammen und lernen einander besser kennen (was zum Abbau wechselseitiger Vorbehalte beiträgt und den sozialen Frieden stabilisiert); ein Zusammengehörigkeitsgefühl erleichtert auch die Lösung politischer, sozialer oder wirtschaftlicher Probleme auf regionaler Ebene. Gerade im internationalen Vergleich wird deutlich: Auch wirtschaftlicher Wettbewerb kann seine entwicklungsförderliche Dynamik nicht entfalten, wenn er nicht in Räume und Institutionen einer gruppenübergreifenden Zusammenarbeit („soziales Kapital") eingebettet ist. Es wird in diesem Zusammenhang immer deutlicher, dass bürgerschaftliches Engagement (auch und gerade von Unternehmen) einen wichtigen „Standortfaktor" in einer Region darstellt.

Jenseits dieser Zusammenhänge, die auch in Zukunft nichts an Bedeutung verlieren werden, hat die neuere internationale Diskussion um „Corporate Citizenship" noch auf andere Chancen bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen hingewiesen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mittelständischer und großer Unternehmen. Betriebliche Freiwilligenprogramme, die die Beschäftigten einmalig oder regelmäßig in Schulen oder kulturelle, ökologische und soziale Einrichtungen führen, bringen bürgerschaftliches Engagement auch jenen Bevölkerungsgruppen nahe, die vielleicht bisher in Schule und Elternhaus noch überhaupt keinen Kontakt damit gehabt haben („Türöffner-Effekt").

Die Erfahrungen, die Engagierte hier machen, nützen den Betrieben („soziale Kompetenz") ebenso wie den Einrichtungen und der regionalen Öffentlichkeit. Allerdings ist dazu eine professionelle Durchführung unverzichtbar, die insbesondere auch die Bedürfnisse „betreuter" Personen (z.B. Heimkinder und pflegebedürftiger älterer Menschen, chronisch Kranker und Behinderter etc.) ernst nimmt. Unternehmerisches Engagement, das hier unpro-

fessionell vorgeht, schadet der Idee mitunter mehr als es nützt. Professionelle Vermittlungsagenturen dienen sowohl der Begleitung und Qualitätssicherung als auch der Auswahl geeigneter Projektpartner.

Häufig arbeiten Unternehmen mit einem Sportverein, einer Bürgergruppe, einer kulturellen, sozialen oder Bildungseinrichtung nicht nur sporadisch zusammen, sondern gehen eine über mehrere Jahre kontinuierlich angelegte Partnerschaft ein.

Solche Partnerschaften umfassen:

- einen regelmäßigen Austausch über gemeinsame Probleme und Möglichkeiten, zu deren Lösung konkret zusammenzuarbeiten;
- einen personellen Austausch, der wechselseitige Lernprozesse ermöglicht;
- die „logistische Unterstützung“ durch das Unternehmen mit Hilfe von Informationen, Know-how, IuK-Technologie, Ausbildungsressourcen etc.

Solche Partnerschaften funktionieren besser, wenn sie an gemeinsamen Handlungsfeldern oder Zielvorstellungen ansetzen und von dort aus bestehende Unterschiede fruchtbar zu machen versuchen. Beispiele sind der Sporthersteller, der mit Elterninitiativen zusammenarbeitet, um gemeinsam einen Kindergarten vor Ort ins Leben zu rufen; die Werbeagentur, die einer Freiwilligeninitiative hilft, um erfolgreich für das Ehrenamt zu werben; der Autohändler, der gemeinsam mit dem Arbeitsamt eine lokale Initiative für Langzeitarbeitslose startet; das Automobilunternehmen, das Schüler und Lehrer zum Praxislernen in den Werkshallen einlädt; das Pharmaunternehmen, dass gemeinsam mit einer Selbsthilfegruppe Dienstleistungen und Produkte für Kinder mit Stoffwechselstörungen entwickelt.

Kooperationsformen dieser Art sind im Sozial- und Bildungswesen, im Kulturbetrieb und im Gesundheitssektor des 21. Jahrhunderts unverzichtbar. Die Politik muss – zentral und dezentral – Anreize zur Kooperation schaffen und verschiedene Partner zur Umsetzung eines gemeinsamen Projektes an einen Tisch holen. Dazu sollten vor Ort Beauftragte (in Zusammenarbeit mit den Kommunen und Kammern) ernannt und regelmäßig aus- und weitergebildet werden. Die Sozialbehörden können von der Innovationsfähigkeit und den Erfahrungen in den Modellprojekten profitieren und gelungene Beispiele breit in sozialpolitische Programme übernehmen.

1.5. Handlungsempfehlungen

Die Verfasser setzen sich bei den Handlungsempfehlungen in mehreren Punkten vom Bericht der Enquete-Kommission ab. Eine Grundüberzeugung der Verfasser ist, dass mehr Bürgerengagement zwar gefördert, aber nicht verordnet werden kann.

Die Verfasser sind davon überzeugt, dass bürgerschaftliches Engagement auf Dauer und in hohem Maße nur sicherzustellen ist,

- wenn staatliches Handeln auf allen Ebenen und das Handeln der gesellschaftlichen Verantwortungsträger z.B. in Organisationen, Verbänden und Vereinen bei allen Maßnahmen die Auswirkungen auf bürgerschaftliches Engagement berücksichtigen und unterstützen, damit sich eine „Ehrenamtskultur“ entwickeln kann,
- wenn bürgerschaftliches Engagement unmittelbar Anerkennung, Dank und Wertschätzung aus dem unmittelbaren Umfeld erfährt und so eine „Anerkennungskultur“ entsteht und
- wenn die Bewusstseinsbildung für mehr bürgerschaftliches Engagement durch unterstützende Maßnahmen des Staates in den Bereichen Haftung, Versicherung, Steuern und wirtschaftliche Stärkung flankiert und unterstützt wird.

Es ist ein Trugschluss zu glauben, bürgerschaftliches Engagement allein durch eine Fülle von Einzelmaßnahmen stärken zu können. Dies fördert nicht die Bereitschaft der Bürger zu mehr bürgerschaftlichem Engagement. Dies wären die Methoden einer Klientelpolitik, die auf Kurzfristigkeit und Opportunität angelegt ist und die Bürger bevormundet.

Die Verfasser setzen deshalb im Sinne einer Nachhaltigkeit auf eine deutlich verstärkte Bewusstseinsbildung für mehr bürgerschaftliches Engagement in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Das Bewusstsein muss darauf ausgerichtet sein, freiwilliges, gemeinwohlorientiertes, nicht auf Gewinn ausgerichtetes Engagement der Bürger als unabdingbare Voraussetzung für unser gemeinsames freiheitliches, demokratisches, soziales und lebendiges Gemeinwesen zu begreifen.

„Ehrenamtsfreundlichkeitsprüfung“ und Entbürokratisierung

Die nachhaltigste und effektivste Möglichkeit für Gesetzgeber und Satzungsgeber, Engagement zu fördern, ist es, gleich von Anfang an bei gesetzgeberischen Maßnahmen bzw. bei Satzungen die Auswirkungen auf das bürgerschaftliche Engagement zu beachten. Um dies zu gewährleisten, müssen die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene in Zukunft jedes Gesetz, das neu erlassen wird, und jede Änderung eines bestehenden Gesetzes dahingehend prüfen, ob und inwieweit bürgerschaftliches Engagement beeinträchtigt wird. Wird es beeinträchtigt, hat der Gesetzgeber die Gründe für seine Entscheidung nachvollziehbar darzustellen und zu erläutern, in welcher Weise sich das Gesetz auf bürgerschaftliches Engagement auswirkt.

Ebenso sollte jede Kommune beim Erlass oder der Änderung von Satzungen sowie bei jedem Verwaltungshandeln, das bürgerschaftliches Engagement betrifft, verfahren. Um den zum Teil immensen Unterschieden bezüglich Struktur, Größe und Leistungsfähigkeit und den spezifischen Eigenheiten des Engagements vor Ort Rechnung tragen zu können, sollte jede Kommune ein ihrer speziellen Situation angemessenes Prüfverfahren entwickeln, das den regionalen Anforderungen und Besonderheiten entspricht. Es gibt eine Vielzahl von guten Beispielen im kommunalen Bereich, die Beachtung verdienen und zur Nachahmung geeignet sind.

Staatliches Handeln, das bürgerschaftliches Engagement in dieser Form berücksichtigt, verhindert z.B. negative Auswirkungen auf ehrenamtliche Strukturen, wie sie in Folge der Neuregelungen der 325 Euro Jobs und der Scheinselbständigkeit erfolgt sind. Es hilft zudem, einer immer stärker um sich greifenden Bürokratisierung Einhalt zu gebieten und bürokratische Verkrustungen aufzubrechen.

Dies ist von entscheidender Bedeutung für die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements.

„Entbürokratisierung“ taucht in der öffentlichen Diskussion häufig dann auf, wenn es um die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements geht. Es hat fast den Anschein, als verbinden Bürger mit Entbürokratisierung die Lösung vieler alltäglicher Probleme bürgerschaftlichen Engagements, als würde Entbürokratisierung allein für mehr Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, mehr Kreativität, mehr Unabhängigkeit von staatlichem Einfluss stehen. Entbürokratisierung heißt weniger Bürokratie, nicht keine Bürokratie.

Bürokratie bleibt weiterhin erforderlich als Hilfe, Orientierung und Maßstab, soll Regelung für ein Zusammenleben in unserem Gemeinwesen sein: nicht bevormundend, sondern begleitend, unterstützend.

Staatliches Handeln soll entbürokratisieren, soll zurückführen, Entscheidungen und Verantwortungen verlagern. Mehr Eigenverantwortung – weniger Kollektivverantwortung, mehr Risiko, weniger Absicherung. Unter diesen Vorzeichen sind in Zukunft die Interessen des Staates, der Bürger und der Gesellschaft abzuwägen.

Handeln im gesellschaftlichen Bereich

Das Handeln von Verantwortungsträgern in allen gesellschaftlichen Bereichen, in denen bürgerschaftliches Engagement stattfindet, sowie alles Verwaltungshandeln insbesondere in den Organisationen, Verbänden und Vereinen, die fast ausschließlich vom Ehrenamt getragen werden, ist auf die Auswirkungen auf das bürgerschaftliche Engagement zu überprüfen. Verwaltungshandeln mit Ausführungsbestimmungen ist in den Organisationen, Verbänden und Vereinen mit den bürgerschaftlich Engagierten abzustimmen. Eine solche Maßnahme fördert und stärkt das Miteinander von Haupt-, Nebenamtlichkeit und bürgerschaftlichem Engagement, es führt zu mehr Verständnis für Verantwortung in den einzelnen Tätigkeitsbereichen, sorgt für Transparenz in den Handlungsabläufen und verhindert eine zunehmende Bürokratisierung auf dem Rücken bürgerschaftlich Engagierter.

Anerkennungskultur durch Bewusstseinsbildung fördern

Eine Kultur der Freiwilligkeit, des Helfens und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger wird nur dann entstehen, wenn die Engagierten unmittelbar Dank, Anerkennung und Wertschätzung in ihrem Tätigkeitsbereich aus dem von ihnen betreuten sozialen Umfeld erfahren. Dank, Anerkennung und Wertschätzung sind die wichtigsten Motive für bürgerschaftliches Engagement, sie stärken engagierte Bürgerinnen und Bürger, sich für gemeinwohlorientierte Ziele einzusetzen, sie ermutigen noch Außenstehende, sich für gemeinwohlorientierte Aufgaben zu interessieren. Dank, Anerkennung, Wertschätzung aus dem unmittelbaren Umfeld können nicht angeordnet werden, können nicht durch formalisierte „Dankesbekundigungen“, Anreize und Gratifikationen ersetzt werden, sie können nur entstehen in einem Klima gegenseitiger Achtung, Anerkennung und Verantwortungsbewusstsein.

Dies zu fördern, ist uns ein wichtiges Anliegen.

In der *Familie* müssen wir ansetzen. Nirgends werden persönliche Bindungen und Hilfen für den Nächsten so unmittelbar erfahren und gelebt, nirgends werden Verständnis, Einsicht, Toleranz, Verantwortungsbewusstsein, Rücksichtnahme, Dankbarkeit und Wertschätzung in natürlichem Umgang so erprobt und gefestigt wie in Familien. Dies sind Tugenden und Erfahrungen, die prägen.

Gemeinschaftliches Engagement muss fächerübergreifender Bestandteil des erzieherischen Auftrages an unsere *Schulen* sein. Schüler und Jugendliche sind frühzeitig an eigenverantwortliches und gleichzeitig gemeinwohlorientiertes Handeln heranzuführen. Dies erscheint umso dringlicher, weil früher wirksame traditionelle Bindungen abgenommen haben. Besonderes Engagement sollte herausgestellt und bescheinigt werden.

Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten durch Kooperation partnerschaftliche Lösungen anstreben und Freistellungen für bürgerschaftliches Engagement und für Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen.

Im Ehrenamt erworbene *Qualifikationen* wirken sich in der Regel positiv auf die berufliche Einstellung und Tätigkeit aus und sollten innerbetrieblich stärker anerkannt werden. Ehrenamtliche Tätigkeit belebt die Arbeitswelt. Diese Erkenntnis sollte auch bei der Einstellungspraxis verstärkt Eingang finden. Hierbei sollte der öffentliche Dienst vorbildhaft vorangehen.

Die *Vereine, Verbände und Organisationen* sollen das Engagement ihrer Ehrenamtlichen in besonderer Weise durch Wahrnehmung, Auszeichnungen und Qualifikation würdigen und fördern. Die Ehrenamtlichen müssen sich insbesondere als Partner und nicht als Befehlsempfänger der Hauptamtlichen fühlen.

Der *Staat* prägt durch seine Entscheidungen und das Handeln seiner Repräsentanten wesentlich die Motivation mit. Die Höhe der Wertschätzung von bürgerschaftlichem Engagement zeigt sich für viele Bürgerinnen und Bürger schon darin, ob sie von Verwaltungen als lästige zusätzliche Arbeit oder als Bereicherung des direkten Umfeldes empfunden werden.

Die *Medien* sollten sich ihrer Verantwortung in Bezug auf die öffentliche Meinungsbildung bewusst sein und verstärkt Beiträge über bürgerschaftliches Engagement zeigen, um somit einen positiven Beitrag zur Bewusstseinsbildung für mehr gemeinschaftliches Engagement zu leisten. Doch bis auf wenige Ausnahmen verschweigen sie das freiwillige und unentgeltliche Engagement von nahezu 20 Millionen Bürgerinnen und Bürgern. Über Gutes zu berichten bewirkt Gutes. Dies sollte häufiger Leitgedanke einer Berichterstattung sein.

Unterstützende Maßnahmen

Haftung und Versicherung

Der Schutz vor Haftungsrisiken muss verbessert werden, weil bürgerschaftliches Engagement und die Übernahme von Verantwortung für den Einzelnen immer auch ein gewisses Haftungsrisiko bedeuten kann. Staat, Trägerorganisationen und die Versicherungswirtschaft sind gefordert, Möglichkeiten zu schaffen, um die Versicherungs- und Haftungsrisiken für den Einzelnen umfassend zu minimieren. Die gesetzlichen Voraussetzungen müssen so beschaffen sein, dass sie bürgerschaftlich Engagierte schützen, Versicherungsbedingungen müssen einheitlich und engagementfreundlich ausgelegt werden, um eine möglichst große Transparenz und Sicherheit zu gewährleisten.

Dies betrifft insbesondere bürgerschaftlich Engagierte in gemeinnützigen Verantwortungsfunktionen mit besonderen Weisungsbefugnissen wie Vereinsvorstände, Schatzmeister oder Geschäftsführer, die in einem hohen Maße Verantwortung für Mitmenschen und Sachgüter tragen. Sie müssen bei unerwartet eintretenden Risiken gegen Haftungsfolgen abgesichert werden, die kraft ihres Amtes entstehen.

Die Gefährdungshaftung beim Spendenrecht muss begrenzt werden. Organisationen, Verbände und Vereine müssen – wenn gewünscht – wieder auf das Durchlaufspendeverfahren zurückgreifen können.

Ehrenamtlich tätige Vorstandsmitglieder aus allen gemeinnützigen Bereichen könnten in die gesetzliche Unfallversicherung einbezogen werden, wie dies beim Gesundheitswesen und in der Wohlfahrtspflege schon der Fall ist.

Bürgerschaftlich Engagierte, die in Ausübung ihres Engagements einen Schaden erleiden, müssen gegen gesundheitliche Schädigungen und berufliche Benachteiligungen gesichert sein.

Stärkung der wirtschaftlichen Kraft

Gemeinnützige Organisationen, Verbände und Vereine nehmen wichtige gesellschaftliche Aufgaben wahr. Diese werden überwiegend durch bürgerschaftliches Engagement der Mitglieder erbracht. Es ist deshalb erforderlich, die wirtschaftliche Kraft der Organisationen, Verbände und Vereine zu stärken, um dadurch bürgerschaftliches Engagement verstärkt zu ermöglichen und durch gezielte Maßnahmen bürgerschaftlich Engagierte von Bürokratie durch Einzelnachweise zu entlasten.

Die Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen hat durch gesetzgeberische Maßnahmen, insbesondere durch die Neuregelungen der 325,- Euro Jobs und der Scheinselbständigkeit, aber auch durch ständige Erhöhung der Verbrauchssteuern, Organisationen, Verbände und Vereine wirtschaftlich und mit zusätzlicher Bürokratie belastet.

Die Verfasser empfehlen:

– Die Neuregelungen der 325,- Euro-Jobs und der Scheinselbständigkeit für gemeinnützige Organisationen, Verbände und Vereine so zu verändern, dass diese von den wirtschaftlichen und bürokratischen Benachteiligungen entlastet werden.
– die Besteuerungsfreigrenze nach § 64 Abs. 3 AO für gemeinnützige Organisationen, Verbände und Vereine auf 50.000,- Euro heraufzusetzen und mit einer jährlichen Anpassung an die Preissteigerungen zu dynamisieren. Bis zu dieser Höhe müssen dann gemeinnützig tätige Organisationen, Verbände und Vereine, die keine Zweckbetriebe sind, weder Körperschaft- noch Gewerbesteuer zahlen. Die Freigrenze ist seit 1990 nicht angehoben worden.
– die Grenze für die pauschale Ermittlung der Vorsteuer (§ 23 a UstG) auf 50.000,- Euro mit einer Dynamisierung wie bei der Besteuerungsfreigrenze anzuheben,
– § 55 Abs. 1 AO dahingehend zu ändern, dass gemeinnützigen Organisationen, Verbänden und Vereinen der Ausgleich von Verlusten aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben bis zu einem Zeitraum von fünf Jahren ermöglicht wird,
– die Bildung zusätzlicher Rücklagen bis zu einer Höhe von 25.000,- Euro zu ermöglichen, um mehr Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen.
– den Bezugskreis nach § 3 Nr. 26 EStG um ehrenamtlich tätige Mitglieder eines geschäftsführenden Vorstandes (auch lizenzierte Organisationsleiter und Kampfrichter) zu erweitern und die steuerfreien Einnahmen auf 1.900,- Euro zu „glätten“.
– eine allgemeine steuer- und sozialabgabenfreie Aufwandspauschale in Höhe von 360 Euro im Jahr einzuführen. Diese Pauschale kann nicht von denen in Anspruch genommen werden, die vom § 3 Nr. 26 EStG begünstigt sind.
– bei Mitgliedern der Freiwilligen Feuerwehren, die nach § 3 Nr. 12 EStG aus öffentlichen Kassen bis zu 154 Euro monatlich pauschalen Aufwandsersatz erhalten, wegen der variierenden Einsatzzeiten eine Jahrespauschale von 1.850,- Euro festzusetzen. Der Aufwandsersatz nach § 3 Nr. 26 EStG bleibt davon unberührt.
– § 24 KStG dahingehend zu erweitern, dass auch steuerbegünstigte Kapitalgesellschaften, die nach Satzung und tatsächlicher Geschäftsführung keine Ausschüttungen vornehmen, den Freibetrag in Höhe von 3.835,- Euro in Anspruch nehmen können.
– im Interesse einer Entbürokratisierung auf die Abgabe einer Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuererklärung bei Geringfügigkeit zu verzichten. Wenn aus dem Nachweis der tatsächlichen Geschäftsführung einer gemeinnützigen Körperschaft ohne weiteres ersichtlich ist, dass ihr Einkommen den Freibetrag von 3.835,- Euro (7.500,- DM) (§ 24 KStG, § 11, Abs. 1 Nr. 2 GewStG) nicht erreicht, so soll auch bei Überschreiten der Besteuerungsgrenze von 30.678,- Euro (60.000,- DM) keine Gewerbesteuer- und Körperschaftsteuererklärung erforderlich sein.

Die Verfasser sehen

– in einem auf bürgerschaftliches Engagement ausgerichteten staatlichen Handeln, dem verantwortungsbewussten Handeln von Verantwortungsträgern aus

allen gesellschaftlichen Bereichen für mehr bürgerschaftliches Engagement,

– in der Förderung von mehr Bewusstsein für die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für unser Gemeinwesen und

– in unterstützenden Maßnahmen durch Bund, Länder und Kommunen

eine effektive, zukunftsorientierte und damit nachhaltige Förderung des bürgerschaftlichen Engagements.

2. Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Roland Roth zum Resümee des Teils A: „Bürgergesellschaft als Bezugsrahmen“ (A6)

Sollen „Bürgergesellschaft“ und bürgerschaftliches Engagement mehr als eine politische Restgröße sein, bedarf es allerdings auch in Deutschland tiefgreifender Veränderungen, wie zahlreiche Einzelanalysen dieses Berichts nahe legen. Einige der zentralen Barrieren auf dem Wege zur Bürgergesellschaft sollen hier wenigstens in Stichworten aufgelistet werden:

– Statt eine Vielfalt von Formen zu nutzen, wird politische Demokratie noch immer repräsentativ eingehegt und von den politischen Parteien kolonisiert. Populistische Medienkampagnen und die Inszenierung charismatischer Führungspersonen setzen auf unkritische Konsumenten, nicht aber auf aktive und kompetente Bürgerinnen und Bürger. Eine „Demokratisierung liberaler Demokratien“, die dem gestiegenen Engagement und dem wachsenden Kompetenzbewusstsein der Bürgerschaft Rechnung trägt und beides fördert, steckt noch in den Kinderschuhen.

– Starke etatistische Traditionen machen Bürgerinnen und Bürger allzu oft zum „Sicherheitsrisiko“ und Verwaltungsobjekt. Bürgerrechte werden zur Disposition gestellt, wenn der aktive Bürger aus staatlicher Sicht „zum Problem“ wird. Die Neigung, Bürgerrechte gegenüber der staatlichen Verwaltung und anderen Verfassungsorganen effektiv zu stärken (Informations- und Akteneinsichtsrechte, Transparenzgebote etc.), hält sich hierzulande in engen Grenzen.

– Aus der Perspektive des bürgerschaftlichen Engagements wäre die Staatsorganisation erst noch vom Kopf auf die Beine zu stellen. Bürgerschaftliches Engagement kann sich vor allem auf kommunaler Ebene entfalten. Aber dort fehlt es weitgehend an Kompetenzen und Ressourcen, um einflussreich und nachhaltig zu sein. Weder im Bund noch in den Ländern lässt sich die Bereitschaft zu einer effektiven Kommunalisierung erkennen.

– Bürgergesellschaft kann heute kein nationales Projekt mehr sein. Die Konflikte um Einwanderung, Flucht und Asyl oder die Politik transnationaler Organisationen und die Praxis transnationaler Konzerne bieten dafür reichlich Anschauungsmaterial. Wie eine transnationale Bürgergesellschaft politisch verfasst, welche Formen des Föderalismus und der Subsidiarität der Verwirklichung von kosmopolitischen Bürger- und Menschenrechten dienlich sein könnten, wissen wir heute allenfalls in Ansätzen. Selbst im begrenzten Rahmen der Europäischen Union fehlt es weitgehend an transnationaler Öffentlichkeit und politischer Willensbildung.

– Dass nach dem Ende des Kalten Krieges die erhoffte „Friedensdividende“ ausgeblieben ist und kriegerische Konflikte – nun auch mit deutscher Beteiligung – eher zunehmen, verweist auf ein unbewältigtes Problem der „Westfälischen Ordnung“: Wie kann ziviler Konfliktaustrag nicht nur innerhalb einer staatlichen Ordnung, sondern auch zwischenstaatlich garantiert werden? Die Rückkehr zur „Normalität“ kriegerischer Einsätze stellt jedenfalls keine hoffnungsvolle Antwort dar, wenn es um die universelle Verwirklichung von Bürgerrechten und Demokratie geht. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ist dafür eine unabdingbare Voraussetzung.

– Weitgehend unstrittig ist der Befund ökonomisch bedingter, wachsender sozialer Ungleichheiten, von sozialen Ausschließungen im nationalen wie internationalen Kontext (UNDP 2000). Manuel Castells (1998: 70ff.) spricht von einer „Vierten Welt“ der Ausgeschlossenen. Dieser lokal, national und international zu beobachtende Trend stellt aktuell vermutlich die stärkste Herausforderung für die Vision einer Bürgergesellschaft dar. Hier liegt eine wesentliche Quelle für die Erosion von Bürgerrechten und von Konflikten, die den Rahmen ziviler Konfliktaustragung sprengen. Will Bürgergesellschaft nicht als „gated community“, als machtgeschützte Insel der Wohlständigen enden, wird sie diesen Exklusionstendenzen etwas entgegen setzen müssen. Aber nicht an Solidarität und Gleichheit orientierte Lösungswege haben gegenwärtig international Konjunktur, sondern – wie im „Krieg gegen den Terrorismus“ – autoritäre und repressive Formen der Eindämmung (Young 1999).

Mit Blick auf diese keineswegs vollständige Problemliste fällt es schwer, der Einschätzung zu folgen, die „wesentlichen Grundlagen und Elemente einer Bürgergesellschaft“ seien bereits vorhanden.

3. Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. André Habisch: Soziales Kapital, Bürgerschaftliches Engagement und Initiativen regionaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Sozialkapital – Selbstorganisationsprinzip oder Subventionstatbestand?

Dieses Sondervotum kritisiert zunächst die Verwendungsweise des Begriffes „Soziales Kapital/Sozialkapital“ in Teilen des Abschlussberichtes (insbesondere im Berichtsteil B3.2.4. zur lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bzw. in den diesbezüglichen Passagen von B2.7). Ich plädiere dafür, den Begriff präziser zu fassen und sich dabei insbesondere an dem Gutachten von

E. Ostrom und T. K. Ahn zu orientieren, das die Enquete-Kommission selbst in Auftrag gegeben hat. Dabei geht es keinesfalls nur um theoretische Fragen. Hinter den unterschiedlichen Begriffsbestimmungen stehen vielmehr verschiedene Konzepte des Verhältnisses von Bürgergesellschaft und Staat. Es resultieren andere Förderstrategien zur Stärkung bürgerschaftlichen Engagements. Die internationale Diskussion versteht „Sozialkapital“ als *Selbstorganisationsprinzip,* das kollektives Handeln („collective action“) ermöglicht. Wenn demgegenüber in den genannten Passagen des Abschlussberichtes der Kommission die vermeintliche Produktion von Sozialkapital durch „Soziale Unternehmen“ zum *Subventionstatbestand* erklärt wird, dann entspricht dies nicht den im Gutachten niedergelegten begrifflichen Standards für „Sozialkapital“.

Ich werde in meinem Sondervotum zunächst (a) den Verlauf der einschlägigen Diskussionen in der Enquete-Kommission kurz nachvollziehen, dann (b) die inhaltliche Begriffsklärung von „Sozialkapital“ im Gutachten entfalten, weiterhin (c) einige Folgen eines solchen Begriffs (insbesondere für Initiativen lokaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) darstellen, weiterhin (d) die Kritik der Subventionierung „Sozialer Unternehmen“ begründen und (e) im Schlussteil zentrale Aspekte zusammenfassen.

(a) Veranstaltungen der Enquete-Kommission zum Begriff „Soziales Kapital“

Es war bereits zu Beginn unserer Arbeiten Ende 1999 absehbar, dass zur Begründung der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements und damit für die Arbeit der Enquete-Kommission insgesamt der Begriff des sozialen Kapitals eine zentrale Rolle spielen könnte. Sachverständige Mitglieder der Kommission arbeiteten und arbeiten in unterschiedlichen Zusammenhängen mit diesem Begriff, der in der internationalen sozialwissenschaftlichen Forschung einen wachsenden Stellenwert einnimmt.

Eine Reihe von Veranstaltungen im Rahmen der Enquete-Arbeit widmete sich der Thematik. So fand auf Initiative der Berichterstattergruppe 1 („Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft“) ein Workshop zur Thematik mit Robert D. Putnam statt (dokumentiert in Band 1 der Reihe der Enquete-Kommission). Die Berichterstattergruppe 2 („Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit“) gab ein Gutachten an die US-amerikanische Forscherin Elinor Ostrom in Auftrag. Die Direktorin des renommierten „Workshop for Political Theory and Policy Analysis“ der Indiana-University (Bloomington IN/USA) und ehem. Präsidentin der „American Political Science Association“ ist seit Jahren eine der bedeutendsten Autorinnen der internationalen sozialwissenschaftlichen Diskussion zum Begriff „social capital“. Ihr Gutachten sollte einen umfassenden Überblick über die wichtigste internationale Literatur geben und den Begriff zugleich auf die Diskussion um die Bürgergesellschaft zuspitzen. Der Text des Gutachtens (Ostrom/Ahn 2001) liegt mittlerweile vor, an einer Übersetzung wird gearbeitet. Die Publikation in der Reihe der Enquete-Kommission ist geplant. Das Gutachten ist – nicht nur aus der Sicht des Verfassers – außerordentlich gelungen und stellt eine prägnante Zusammenfassung des Diskussionsstandes der interdisziplinären Forschungen zu Sozialkapital dar. Dies zeigt sich auch daran, dass bei der Kommission bereits Anfragen für die Übersetzung in andere europäische Sprachen vorliegen.

Auf der Grundlage dieses Gutachtens konzipierte die Berichterstattergruppe 2 in inhaltlicher Verantwortung des Verfassers im Juni 2001 einen internationalen Workshop im Reichstagsgebäude. Im Anschluss an die Thesen von Frau Ostrom, zu deren Präsentation sie selbst angereist war, referierten Vertreter der Weltbank, aus Großbritannien und Frankreich sowie ein Ministerialbeamter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, der über den InnoRegio-Wettbewerb in den neuen Bundesländern berichtete[8].

Das gemeinsame Ziel von Gutachten und Workshop war es, die recht disparate Verwendung des Begriffs Sozialkapital auch innerhalb der Kommission zu vereinheitlichen. Auf der Basis der Erträge der internationalen Fachdiskussion sollte eine gemeinsame konzeptionelle Plattform erarbeitet werden, die einen „roten Faden“ für die verschiedenen praxisorientierten Arbeitsfelder der Kommission bilden würde.

Leider konnte aber der Workshop nur von sehr wenigen Mitgliedern der Kommission besucht werden; auch das Gutachten hat die ihm zugedachte Funktion als Diskussionsgrundlage für eine Annäherung der verschiedenen Verwendungsweisen des Begriffs Sozialkapital nicht erfüllt. Die Gründe dafür sind unterschiedlicher Art. Sie liegen z.T. in den vielfältigen Sachzwängen begründet, unter denen eine Enquete-Kommission arbeitet und die ihr kaum Gelegenheit zu konzeptionellen Grundsatzdiskussionen zwischen verschiedenen wissenschaftlichen und politischen Positionen erlaubt. Eine gewisse Rolle hat aber sicherlich auch die Kritik am Konzept Sozialkapital gespielt, die aus dem Umfeld der Enquete-Kommission geäußert wurde; in der Tradition P. Bourdieus wurde hier insbesondere der angelsächsischen Diskussion soziale Einäugigkeit, der deutschen Rezeption Naivität vorgeworfen[9]. Diese in der Sache wenig informierte Kritik, die sich anhand des Ostrom-Gutachtens schnell entkräften ließe, mag dennoch dazu beigetragen haben, dass die konzeptionelle Diskussion innerhalb der Kommission erst gar nicht in Gang kam.

Dies wirkt sich nun dahingehend aus, dass im Abschlussbericht auf ganz unterschiedliche Weise auf den Begriff Sozialkapital Bezug genommen wird. Vereinzelte Bemühungen um begriffliche Präzision gingen in vielfältigen redaktionellen Eingriffen und Überarbeitungen unter. Die oft inflationäre Verwendung eines Begriffs ohne klare Bestimmung seines Inhalts führt aber schnell zu seiner Degeneration. Gerade dem sollte das Gutachten von Ostrom/Ahn entgegen wirken. Es erscheint daher gerechtfertigt, im Rahmen eines Sondervotums an die dort markierten begrifflichen Standards, die zum Ertrag der Arbeit der Enquete-Kommission gehören, zu erinnern. Dies muss dann freilich in klarem Kontrast zur Redeweise in Teilen des Abschlussberichtes geschehen.

---

[8] Dem Sekretariat der Enquete-Kommission und insbesondere Frau Dr. Gisela Jakob sowie Herrn Josef Kestler (mittlerweile Leiter des Sekretariats) ist für die professionelle Vorbereitung dieser gelungenen Veranstaltung zu danken.

[9] vgl. Braun 2001b.

(b) Inhaltliche Begriffsklärung: Was ist „Sozialkapital“ nach Ostrom/Ahn?

E. Ostrom und T.K. Ahn verorten den Begriff „Social capital“ präzise in der Theorie kollektiven Handelns („collective action“). Es geht hier um die sozialwissenschaftlich grundlegende Frage, wie kontinuierliche Kooperation unter tendenziell eigeninteressiert handelnden Akteuren (überhaupt) möglich ist. Diese Frage ist weit über die Thematik „Bürgerschaftliches Engagement“ hinaus von grundlegender Bedeutung. Sie lässt sich auch als Problem der Überwindung von Trittbrettfahrer- oder Dilemmaproblemen fassen. Solche Probleme treten in ganz unterschiedlichen Kontexten auf:

1.) Globale Umweltverhandlungen stehen vor der Frage, wie Nationen dazu gebracht werden können, ihren CO_2-Ausstoß einzuschränken, obwohl sie am meisten davon profitieren würden, wenn alle anderen Nationen ihren Ausstoß reduzieren, sie selbst aber ohne Reduktionskosten weiter produzieren könnten.

2.) Gemeinschaftsgüter wie etwa eine Viehweide, ein Waldstück, ein Weg, eine Bewässerungsanlage lassen sich von einer Dorfgemeinschaft nur dann nachhaltig nutzen, wenn sich die einzelnen Familien in ihrer Nutzung beschränken oder Erhaltungsarbeiten auf sich nehmen. Warum geschieht dies, obwohl doch die einzelne Familie Vorteile davon hätte, wenn alle anderen nur beschränkt nutzen bzw. Erhaltungsarbeiten leisten, sie selbst aber nicht?

3.) Eine Schulklasse kann nur dann in der individuellen und kollektiven Wissensvermittlung voran schreiten, wenn sich die Kinder bzw. Jugendlichen an Verhaltensregeln halten und sich dabei eine elementare Selbstdisziplin auferlegen. Die einzelne Schülerin/der einzelne Schüler zöge eine Situation vor, in der sich alle anderen an die Regeln halten (müssen), sie/er selbst aber nicht. Mit Hilfe welcher Mechanismen wird das Dilemma überwunden?

4.) Eine Region kann nur dann ihre Beschäftigungsprobleme – etwa im Bereich der Ausbildungsplätze für Jugendliche – überwinden, wenn verschiedene Gruppen (regionale Wirtschaft, Arbeitsverwaltung, Bildungseinrichtungen, lokale Politik) unabhängig voneinander Vorleistungen erbringen. Wie kann die Erbringung dieser Vorleistungen ohne Zwangsmittel koordiniert werden, wenn es doch für die einzelne Gruppe vorteilhafter ist, wenn sich nur die anderen engagieren und Vorleistungen erbringen, sie selbst aber nicht?

5.) Die Ärmsten der Armen – etwa landlose Frauen in den Slums der Entwicklungsländer – haben keine Möglichkeit zur „Investition“ und elementaren Risikovorsorge für schlechte Zeiten. Sie könnten sich genossenschaftlich organisieren, ihre mageren Ersparnisse zusammenlegen und wechselseitig Kleinkredite für ganz elementare Investitionen vergeben, doch ihr Kooperationsdilemma besteht in der Rückzahlung eines Kredits. Ist es doch für die einzelne Frau vorteilhaft, wenn alle anderen ihren Kredit zurückzahlen müssen, sie selbst aber nicht. Wie gelingt es Kooperativen wie SEWA in Indien oder Grameen in Bangla-Desh, dieses Dilemmaproblem zu überwinden, die Rückzahlung von Krediten zu garantieren und damit die Stabilität aufrecht zu erhalten?

Alle diese Situationen lassen sich als Kooperationsprobleme verstehen. Dort, wo eine Zusammenarbeit trotz möglicher Erträge nicht zustande kommt (also der CO_2-Ausstoß hoch bleibt, die Wälder gerodet werden und die Bewässerungskanäle verfallen, die Jugendlichen ungebildet bleiben oder keine Lehrstelle finden, landlose Frauen verhungern) – überall dort sitzen die Akteure im Dilemma. Da es keine wechselseitigen Kontroll- und Zwangsmechanismen gibt, können sie bestehende Möglichkeiten der Zusammenarbeit zum allseitigen Vorteil nicht realisieren: kollektives Handeln („collective action“) kommt nicht zustande[10].

Gerade hier liegt die Funktion von Netzwerken oder gesellschaftlichen Institutionen als soziales Kapital. Soziales Kapital hilft, Kooperationsdilemmata zu überwinden und Zusammenarbeit zum wechselseitigen Vorteil zu ermöglichen. Die Bewohner eines Dorfes etwa kennen sich. Bleibt jemand die vereinbarte Leistung schuldig oder nutzt ein Gemeinschaftsgut stärker als es ihm zusteht, so kann er – informell, aber nicht weniger wirksam – dafür bestraft werden. Die Möglichkeit informeller oder formeller Kontrolle und wirksamer Sanktionierung stabilisiert wechselseitige Verhaltenserwartungen und damit die Kooperation zum gemeinsamen Vorteil. Ein Dorf mit funktionsfähigen sozialen Netzwerken, die die Vereinbarung, Kontrolle und ggf. auch Durchsetzung gemeinsamer Regeln erlauben, hat wesentliche Vorteile gegenüber einem Dorf ohne diese Netzwerke. Die Bewohner verfügen über soziales Kapital, das ihnen die Fähigkeit gibt, sich wirksam selbst zu binden und dadurch ihre (kollektiven) Handlungsmöglichkeiten zu erweitern[11].

Es verdient Erwähnung, dass Elinor Ostrom solche Dilemmasituationen nicht nur theoretisch bearbeitet. Seit Jahren untersucht sie mit dem internationalen Forschungsnetzwerk des „Workshop for Political Theory and Policy Analysis“ in verschiedenen Teilen der Welt empirisch, wie „Soziales Kapital“ genau wirkt und warum Kooperation an manchen Orten eben doch gelingt, obwohl zunächst starke Anreize zum Trittbrettfahren bestehen[12]. In der beim internationalen Workshop im Reichstagsgebäude vorgetragenen Kurzzusammenfassung ihres Gutachtens, das auf ihre Monografie (Ostrom 1999) Bezug nimmt, formuliert sie 8 „Design-Prinzipien“ – also „Metaregeln“ – dafür, dass Netzwerke (auch wirklich) als „Soziales Kapital“ wirken können:

1. klar definierte Grenzen und Rechtsansprüche der Individuen bzw. Familien;
2. klare Bestimmung des Verhältnisses von Rechten einerseits und Pflichten andererseits;
3. Partizipationsrechte der Betroffenen am Zustandekommen der gemeinsamen Regeln;

---

[10] Vgl. zur Logik kollektiven Handelns bereits die grundlegende Monografie von Olson (1985).

[11] In vielen Kontexten dienen Akteuren auch formal-rechtliche Regeln als Soziales Kapital zur Überwindung von Dilemmasituationen. Auf diesen Aspekt kann aber im Rahmen dieses Sondervotums nicht weiter eingegangen werden; vgl. auch Homann/Suchanek (2000).

[12] Aus der umfangreichen Literatur dazu jüngst Shivakoti/Ostrom (Hrsg.) 2002.

4. leistungsfähige Kontrollmechanismen für die gemeinsam festgelegten Regeln;
5. graduelle Sanktionen für Regelübertreter;
6. feste Konfliktregulierungsmechanismen;
7. subsidiäre Selbstorganisationsrechte für die lokalen Gemeinschaften;
8. koordinierte Realisation der einzelnen Aspekte in Netzwerken.

Die Relevanz dieser Theoriebildungen für eine Vielzahl ordnungspolitischer Gestaltungen liegt auf der Hand. Sie kann in diesem Sondervotum jedoch nicht einmal in Ansätzen nachvollzogen werden, ohne den Rahmen zu sprengen[13]. Angesichts der oben skizzierten Kritik sei nur noch einmal die Relevanz für Armutsbekämpfung und Entwicklungspolitik betont[14]. Zu den erfolgreichsten Initiativen der Armutsbekämpfung der letzten Jahrzehnte gehören die Kleinkredit-Genossenschaften Grameen in Bangla Desh, SEWA in Indien u.a., die mittlerweile Millionen landloser Frauen erreichen. Ein zentrales Problem ihrer Armut ist das Fehlen eines Zugangs zu Kreditmärkten, um auch nur elementare Risikovorsorge betreiben zu können. Private Verleiher verlangen horrende Zinsen, staatlichen Programmen geht wegen mangelnder Rückzahlung ausgegebener Kredite schnell das Geld aus. In den Genossenschaften beträgt die Rückzahlungsquote dagegen über 90 Prozent. Denn in den „lender communities“, zu denen sie sich zusammengeschlossen haben, helfen sich die Frauen gegenseitig bei der Rückzahlung. Sie bestehen aber auch auf die Einhaltung ihrer Regeln, von denen letztlich ihr gemeinsamer Kapitalstock abhängt. Informelle, aber nicht weniger wirksame Kontrolle und Sanktion verhilft ihnen zu jener Selbstbindungsfähigkeit, die die Stabilität ihres Rotationsfonds garantiert. Hier wird deutlich, dass ein selbstbindungsfähiges Netzwerk, das kollektives Handeln ermöglicht, einen „Kapitalcharakter“ im ursprünglichen Sinne besitzen kann – eben soziales Kapital darstellt. Subventionen aus staatlichen Entwicklungsgeldern werden von den Genossenschaftsbanken bewusst nur „subsidiär“ akzeptiert, also etwa im Fall einer Überschwemmungskatastrophe, die die Lebensgrundlagen des ganzen Netzwerkes zerstören würde. Dagegen wehren sich die Verantwortlichen gegen das Kultivieren einer Subventionsmentalität, die ihre autonome Selbstbindungsfähigkeit und damit ihr Sozialkapital unterminieren würde.

(c) Sozialkapital und bürgerschaftliches Engagement in Initiativen lokaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Was haben die im Ostrom-Gutachten zusammengetragenen Ergebnisse zur Sozialkapitalforschung mit der Thematik der Enquete-Kommission zu tun? Was kann ein präziserer Gebrauch der Kategorie zur Diskussion um die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements in einem entwickelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland beitragen?

Die oben skizzierten „Design-Prinzipien“ lassen sich unschwer als Bauregeln für die Gestaltung von Rahmenbedingungen sich selbst organisierender Initiativen engagierter Bürgerinnen und Bürgern verstehen. Dies gilt etwa im Bereich dezentraler Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Die Krise der Arbeitsverwaltung, die steigenden Ausgaben im Bereich der (kommunalen) Sozialhilfe, die zunehmende Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit rücken die kommunale Handlungsebene in neuer Weise in den Mittelpunkt. Bestimmte Probleme des Arbeitsmarktes lassen sich am besten vor Ort lösen, so etwa die Herstellung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit („employability“) von Jugend- oder Langzeitarbeitslosen sowie der Aufbau einer bedarfsorientierten Aus- und Weiterbildungspraxis. Vor Ort in der Stadt oder Kommune kennen Bürgerinnen und Bürger die spezifischen Probleme, aber auch die Potentiale zu deren Lösung, besser als in zentralistischen Verwaltungen. In den vergangenen Jahren hat sich insbesondere in Großbritannien und in Teilen der USA eine Vielzahl gelungener Beispiele herauskristallisiert, in denen spezifische Problemlagen der betroffenen Bevölkerungsgruppen adressiert wurden[15].

Das im Auftrag der Berichterstattergruppe 2 („Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit“) der Enquete-Kommission von Chris Gribben und Andrew Wilson (Ashridge-Centre, Großbritannien) gemeinsam mit Hans-Peter Meister und dem Institut für Organisationskommunikation (IFOK) in Bensheim erstellte und von IFOK zusätzlich ins Deutsche übersetzte Gutachten gibt einen Überblick über die vielfältigen Praxismodelle und ihre Leistungsfähigkeit in bezug auf je spezifische arbeitsmarktpolitische Problemlagen (Gribben/Wilson/Meister 2001).

Zentralstaatliche Institutionen der Arbeitsverwaltung haben in den vom o.g. Gutachten referierten Modellen eine untergeordnete Rolle gespielt. Vielmehr ist es bürgerschaftliches Engagement vor Ort gewesen, das hier geweckt worden ist. Weil Bürgerinnen und Bürger z.T. als Privatpersonen, z.T. als Führungskräfte in Unternehmen, Bildungseinrichtungen etc. handlungsfähige Partnerschaften eingegangen sind, konnten die je spezifischen Probleme vor Ort sehr viel problemorientierter und praxisbezogener angegangen werden. Dies gilt vor allen Dingen dort, wo Verantwortliche aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen (Wirtschaft, Bildung, Kommunalpolitik, Arbeitsverwaltung, Jugendpflege etc.) zu einer problemorientierten Zusammenarbeit gefunden haben. Der Bereitschaft der Wirtschaft, als „Corporate Citizen“ zum Zustandekommen innovativer Lösungen und deren Verbreitung in der demokratischen Öffentlichkeit beizutragen, kommt dabei regelmäßig eine Schlüsselrolle zu.

[13] Vgl. dazu weiterführend auch Habisch (1999b).

[14] Vgl. dazu auch die Ergebnisse der „Social Capital Initiative“ der Weltbank aus der Bearbeitung von 12 globalen Modellprojekten in Grootaert 2001.

[15] Vgl. dazu die jüngste Debatte um das sog. Wisconsin-Modell, das – in der Öffentlichkeit wenig diskutiert – vielfältige Bezüge zu bürgerschaftlichem Engagement aufweist.

Solches bürgerschaftliche Engagement, das verschiedene Kompetenzen und Handlungsfelder übergreift, lässt sich aber nur mobilisieren, wenn vor Ort zwischen Verantwortlichen aus unterschiedlichen Bereichen soziales Kapital gebildet worden ist. Denn wirksame Zusammenarbeit z.B. zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit setzt Vorleistungen der jeweiligen Partner (Wirtschaft, Gewerkschaften, Bildungseinrichtungen, Arbeitsverwaltung, Sozialarbeiter etc.) voraus, die unabhängig voneinander erbracht werden müssen. Auch hier ist es für jede Gruppe vorteilhaft, wenn sich die jeweils anderen engagieren, sie selbst aber keine Kosten zu tragen hat. Eine Überwindung dieses Dilemmas, eine Ermöglichung effektiver Zusammenarbeit kommt auch hier nur zustande, wenn Kontrolle und ggf. Sanktion bei opportunistischer Abweichung von einmal getroffenen Vereinbarungen möglich sind.

Beispielhaft ist dieser Zusammenhang sichtbar geworden in den niederländischen Arbeitsmarktreformen der 80er und 90er Jahre im Rahmen des sog. „Polder-Modells“. Im Vertrag von Wassenaar hatten sich die Sozialpartner und die Regierung unter Ministerpräsident Lubbers angesichts steigender Arbeitslosigkeit auf koordinierte Reformen verpflichtet. Dazu mussten im Zeitablauf von den Partnern unabhängig voneinander erhebliche Vorleistungen erbracht werden (Gewerkschaften: Lohnverzicht und Zustimmung zu flexibleren Arbeitszeiten und Teilzeitstellen; Arbeitgeber: zusätzliche Beschäftigung und Qualifizierung; Politik: Reform der Arbeitsverwaltung und Finanzierung begleitender Programme etc.), wobei jede Seite nur das eigene Handeln unter Kontrolle hatte, die Vertragstreue der Partner aber nicht erzwingen konnte[16]. Nach Aussage aller Beteiligten und Beobachter war es für die Stabilität des Vertrages und die Einlösung der Vereinbarungen von zentraler Bedeutung, dass die Verantwortlichen in ein festes Netzwerk einbezogen waren, das sich *(in Anwesenheit der Königin und auch der Gattinnen)* mindestens einmal jährlich traf. Ein Vertragsbruch hätte in dieser Runde zu einer äußerst peinlichen Situation für den Vertreter der jeweiligen Seite geführt – was eine informelle, aber deshalb nicht weniger wirksame Sanktionsmöglichkeit bildete. Dieses Netzwerk stellte ein soziales Kapital dar, ohne dessen Kontroll- und Sanktionspotential durchgreifende Reformen der Arbeitsmärkte und die daraus resultierende Senkung der Arbeitslosenzahlen nicht möglich gewesen wären. In Ermangelung vergleichbarer Mechanismen ist es bekanntlich weder der Regierung Kohl noch der Regierung Schröder gelungen, im Rahmen eines „Bündnisses für Arbeit“ in Deutschland vergleichbare Effekte zu produzieren. Eine Dezentralisierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist daher auch deshalb dringend geboten, weil regionale Netzwerke leichter die Qualität sozialen Kapitals erreichen und bürgerschaftliches Engagement zur Lösung gemeinsamer Probleme mobilisieren[17].

Insgesamt wird in den Gutachten von Ostrom/Ahn und Gribben/Wilson/Meister ein Konzept von Sozialkapital erkennbar, das geeignete Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement nicht primär vom Staat erwartet, sondern davon, dass die Bürger selbst zu Arrangements zusammenfinden, die ihren spezifischen Absichten und Zielen entsprechen. Dies aber gelingt nur, wenn Netzwerke und Kooperationsformen auch Mechanismen von (informeller oder formeller) Selbstkontrolle und Sanktion entwickeln; denn „Ordnung ist kein Druck, den man von außen her auf die Gesellschaft ausübt, Ordnung ist ein Gleichgewicht, das in ihrem Inneren hergestellt wird“ (Ortega y Gasset).

E. Ostrom empfiehlt denn auch folgerichtig, engagementbereiten Bürgern als „Sozialkapitalinvestoren“ zunächst geeignete Sets von Selbstorganisationsregeln anzubieten – ähnlich dem Gesellschaftsrecht, das potenziellen Unternehmern die Rechtsformen der GmbH, KG, GbR oder AG anbietet. Von einem solchen Sozialkapital-Konzept her wird allerdings auch deutlich, dass die Förderung bürgerschaftlichen Engagements auf regionaler und kommunaler Ebene ein völliges Umdenken in Verwaltungen, Institutionen und wohl auch bei manchem Engagementwilligen selbst erforderlich macht.

(d) Sozialkapital in „Sozialen Unternehmen“ einer „Sozialen Ökonomie“?

Hat ein anspruchsvoller Begriff von Sozialkapital, wie er im Ostrom-Gutachten in Zusammenfassung der internationalen Fachdiskussion formuliert worden ist, auch Konsequenzen für praktische Gestaltungsfragen? Auch dies hat ein Sondervotum im Rahmen einer nicht primär wissenschaftlich, sondern politisch beauftragen Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zu erweisen.

Dass es hier keineswegs nur um Begriffsklauberei geht, zeigen die eingangs genannten Passagen zur „Sozialen Ökonomie“, auf die sich dieses Sondervotum konkret bezieht. Sie stehen im Zusammenhang mit Bemühungen, auf verschiedenen politischen Ebenen[18] angesichts der anhaltenden Beschäftigungskrise sogenannten „Sozialen Unternehmen“ einen beschäftigungspolitischen Modellcharakter zuzubilligen und damit ihrer finanziellen

[16] Zwar hätte der niederländische Staat aufgrund fehlender Tarifautonomie autoritativ eingreifen können; doch dies hätte Gegenstrategien der Betroffenen hervorgerufen und es wäre kein Äquivalent zur kollektiven Selbstverpflichtung entstanden. Immerhin war die ständige Möglichkeit eines Eingreifens ein wichtiges Argument für die Kooperation.

[17] Vgl. dazu vielfältige Beispiele aus dem Unternehmenswettbewerb „Freiheit und Verantwortung“ der Spitzenverbände der Wirtschaft und der WirtschaftsWoche unter Schirmherrschaft des Bundespräsidenten Rau, z. T. dokumentiert in Habisch/Schmidpeter (2002). Das Gutachten von Gribben/Wilson/Meister hat Beispiele aus dem angelsächsischen Raum flankiert durch weitere „best practises“, wie sie im Rahmen der von der Bertelsmann Stiftung, der IGBCE und der BASF-AG ins Leben gerufenen „Initiative für Beschäftigung!“ seit einigen Jahren in Deutschland umgesetzt worden sind. Im Anschluss an das erstellte Gutachten wäre es von besonderem wissenschaftlichen und praktischen Interesse, die „Erfolgskriterien“ dieser Modellprojekte zu untersuchen und vom Sozialkapital-Ansatz von Elinor Ostrom her zu beleuchten.

[18] Vgl. das für die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen erstellte Gutachten „Soziales Kapital mobilisieren“ (Evers/Schulze-Böing/Weck 1998) sowie Projekte auf der Ebene der Europäischen Kommission.

und rechtlichen Begünstigung den Weg zu bereiten. Dazu wird ausdrücklich und ausführlich vom Begriff des sozialen Kapitals Gebrauch gemacht.

Worum handelt es sich bei „Sozialen Unternehmen“? Darunter werden von den Autoren[19] „hybride“ Betriebe und Organisationen verstanden, die sich sowohl aus Mitgliedsbeiträgen als auch aus Verkaufserlösen ihrer Produkte als auch aus fiskalischen oder parafiskalischen Subventionen finanzieren. Die Begründung für die teils schon gewährte, teils erst noch geforderte Subventionierung und rechtliche Besserstellung solcher Betriebe wird mit Hinweis auf ihre Qualifizierungsfunktion, den besonderen Wert ihrer Produkte und eben auf das von ihnen produzierte Sozialkapital gegeben.

Sind dies hinreichende Gründe zur speziellen Förderung „Sozialer Unternehmen“ aus Steuern und/oder Abgaben? Qualifikationsleistungen erbringt nun freilich jeder kleine und mittelständische Handwerker, der auch unter wachsendem Wettbewerbsdruck Lehrlinge ausbildet oder sich im dualen Ausbildungssystem engagiert. „Wertvolle“ Produkte stellt auch der Pharmakonzern oder der privatwirtschaftlich agierende Hersteller von PKW-Katalysatoren her. Es bleibt das Argument, „Soziale Unternehmen“ leisteten einen Beitrag zur Entstehung von sozialem Kapital. Es ist wohl gerade die Tatsache, dass sich noch kein scharfes Profil dieses Begriffs entwickelt hat, die ihn hier als politisches Begründungsinstrument geeignet erscheinen lässt.

Nun sind Begriffe – anders als Waren – nicht patentrechtlich geschützt und jeder kann natürlich „Sozialkapital“ nennen, was immer er will. Allerdings ist dann ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich hier um etwas ganz anderes handelt als das in der internationalen sozialwissenschaftlichen Diskussion Gemeinte. E. Ostrom hat in ihrem Gutachten auf die konstitutive Bedeutung von Mechanismen der Selbstkontrolle zur Stabilisierung von Kooperation im Rahmen von Sozialkapitalformationen hingewiesen. Die Aufweichung rechtlicher Unterscheidungen zwischen Vereinen, Geschäftsbetrieben und öffentlichen Betrieben läuft dagegen gerade auf die Erhöhung von Intransparenz und ein Verwischen rechtlicher Standards von Kontrolle in den verschiedenen gesellschaftlichen Funktionssystemen hinaus. Wer kann den (Finanz-)Vorstand eines „Sozialen Unternehmens“ überhaupt noch effektiv kontrollieren? Das Vereinsmitglied? Der Steuer- oder Abgabenzahler? Der Käufer? In der „Sozialen Ökonomie“ werden formal-rechtliche Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten (drohende Abwahl bzw. Kapitalentzug) unterlaufen, ohne dass neue informelle Selbstkontrollen an deren Stelle treten würden. Denn die Finanziers (insbesondere Steuerbürger und Abgabenzahler) sind gerade nicht voll mitentscheidungsberechtigte Teilhaber am Netzwerk. Die Gefahr ist dann groß, dass in und um solche „Sozialen Unternehmen“ Verträge zulasten Dritter geschlossen werden – z. B. zulasten des handwerklichen Kleinbetriebes, der seine eigene Konkurrenz durch seine Steuer- und Abgabenzahlungen indirekt mitfinanzieren muss. Solche intransparenten Zusammenhänge aber leisten nicht einer gesellschaftlichen Kooperationskultur („trust“), sondern prinzipiellem Misstrauen und einer um sich greifenden Politik- und Staatsverdrossenheit etwa der mittelständischen Wirtschaft Vorschub. Mit Sozialkapital im Sinne der von Ostrom/Ahn zusammenfassend referierten sozialwissenschaftlichen Diskussion haben solche Strukturen nichts zu tun, sie lassen sich auf diese Weise auch nicht legitimieren[20].

Die zweite Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit“ hat sich unter Leitung des sachverständigen Mitglieds Priv. Doz. Dr. Gerd Mutz zwar inhaltlich ausführlich mit Modellen der „Sozialen Ökonomie“ auseinandergesetzt; sie hat sich aber nicht dazu verstehen können, diesen als „Gegenmodell“ einen herausgehobenen Stellenwert einzuräumen. Statt einer axiomatisch angelegten Fundamentalkritik des Wirtschaftssystems auf öffentlich finanzierten Inseln und in Sonderwelten hat sie vielmehr praxisnahe Modelle neuer sozialer Partnerschaften von Unternehmen, Bürgergruppen, Gewerkschaften, Bildungs- und Sozialeinrichtungen etc. dokumentiert und deren Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme inklusive der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit heraus gearbeitet (vgl. das o.g. Gutachten von Gribben/Wilson/Meister 2001). In solchen Formen bereichsübergreifender Zusammenarbeit kann Sozialkapital entstehen, wenn und insofern die Teilnehmer wechselseitig eine Verpflichtung zu konkreten Vorleistungen übernehmen und dabei zugleich zu deren Einlösung Instrumente der (ggf. informellen) Selbstbindung und Selbstkontrolle entwickeln. Wo dies geschieht, wird nicht nur Zusammenarbeit zum gemeinsamen Vorteil möglich; es wächst auch eine Kooperationskultur, die wechselseitige Vorbehalte abbaut. Derartige Initiativen bedürfen nicht dauerhafter Subventionen vom Staat[21], sondern drängen dessen umfassende „Zuständigkeitsambition“ gerade zurück. Sie entfalten selbst positive Wirkungen auf Dritte, z.B. als Hilfestellungen für Jugend- und Langzeitarbeitslose, für alleinerziehende Mütter, für wenig qualifizierte Migranten etc. Sie sind Elemente einer sich (regional) selbst organisierenden Bürgergesellschaft[22].

(e) Schluss

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die Fachdiskussion zur Bürgergesellschaft sollte sich an einem anspruchsvollen Konzept von Sozialkapital, wie es im Gutachten von Ostrom/Ahn skizziert ist, und an den entsprechenden politischen Konsequenzen orientieren. Der Sozialkapital-Begriff, der sich zu einem wichtigen Konzept der internationalen sozialwissenschaftlichen Diskussion entwickelt hat, ist nicht mit einem unverbindlichen Appell zu „mehr

---

19 Vgl. zur Terminologie Evers/Rauch/Stitz (2002) sowie die diversen Beiträge von K. Birkhölzer.

20 Auch in den USA wird die Rolle sozialer Unternehmer („social entrepreneurs“) diskutiert. Es besteht aber ein breiter Konsens, das diese nicht aus Steuermitteln subventioniert werden sollten.

21 Wo dennoch eine Anschubfinanzierung notwendig erscheint, da sollte diese aber zumindest auf Transparenz und funktionsfähige Kontrollmechanismen (unter Beteiligung von Wirtschaftsvertretern) hin angelegt und immer nur zeitlich befristet sein.

22 Auch solche Netzwerke und Initiativen sind im Abschlussbericht der Kommission an vielen Stellen genannt und gewürdigt. Dies soll hier nicht kritisiert, sondern gerade noch unterstrichen werden.

Miteinander" zu verwechseln. Es geht darum, wie kollektives Handeln („collective action") von Individuen oder Gruppen zur Lösung gemeinsamer Probleme organisiert werden kann.

Dies ist für die Entstehung genuin „bürgerschaftlicher" Strukturen zur Lösung (regionaler, nationaler und internationaler) Ordnungsprobleme von elementarer Bedeutung[23]. Denn (zumindest) dort, wo keine externe Instanz der Regeldurchsetzung (Staat, Verwaltung, Recht) vorhanden ist, müssen die Engagierten (z.B. Unternehmen, Bürgergruppen und NGOs etc.) selbst die Einhaltung ihrer Regeln sicherstellen, um überhaupt dauerhaft zusammenarbeiten zu können. Dazu müssen sie ein Selbstkontroll- und Sanktionsinstrumentarium entwickeln. Nur in Bezug auf solche „belastbaren" Kooperationsstrukturen sollte denn auch von sozialem Kapital gesprochen werden.

Angesichts der Krise des etatistischen Steuerungsdenkens wird auch im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verstärkt nach „bürgerschaftlichen" Lösungen gesucht. Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen, dass Netzwerke aus Unternehmen, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Verbänden und Gewerkschaften, Bürgergruppen, lokaler Politik etc. dabei eine zentrale Rolle spielen können.

Inwiefern die Entstehung von Strukturen, die wirklich soziales Kapital sind, gefördert oder „ermöglicht" werden kann, ist in der internationalen Forschung noch unklar. Ein Steuerungsoptimismus, wie er manche Passagen des Berichtes der Enquete-Kommission prägt, ist von dieser Seite her nicht gedeckt. Ostrom/Ahn machen den ordnungspolitischen Vorschlag, Engagementwilligen alternative „Sets von Regeln" als Selbstbindungsmechanismen zur Verfügung zu stellen, um dadurch kollektives Handeln zu erleichtern – ähnlich wie das Wirtschaftsrecht alternative Rechtsformen (GmbH, AG, GbR etc.) bereitstellt, um die Gründung eines Unternehmens zu erleichtern. Die Befähigung zur Selbstregulierung kann schon in der Schule eingeübt werden, etwa wenn Schüler und Lehrer in einem Vertrag gemeinsame Regeln vereinbaren, deren Einhaltung sie auch selbst kontrollieren.

Die finanzielle Förderung von „Sozialen Unternehmen" aus Steuergeldern ist in jedem Fall ungeeignet, um Selbstbindung und Selbstorganisation bürgerschaftlicher Netzwerke zu fördern. Wo die (wirkliche oder vermeintliche) Entstehung von Sozialkapital zu einem neuen Subventionstatbestand erklärt wird, da stellt dies die Logik der Bürgergesellschaft gerade auf den Kopf. Dem König Midas der griechischen Sage wurde alles was er berührte zu Gold – woran er schließlich zugrunde ging. Einem „Denken aus dem Staat heraus" (Hans Maier) gerinnt noch die Selbstorganisation bürgerschaftlichen Engagements zum Objekt behördlicher Alimentierung und bürokratischer Administration[24]. Dies kann in einem Bericht zur „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" nicht unwidersprochen bleiben.

[23] Vgl. dazu die internationale Diskussion um problemorientierte „governance structures".

[24] Insofern ist die Förderung „Sozialer Unternehmen" letztlich nur ein wiederum neuer Name für das alte Programm der Kapitalismus-Kritik, das zuletzt als Ruf nach „bezahlter Bürgerarbeit" (U. Beck) vernehmbar war, vgl. dazu Habisch (2000b).

Stattdessen würde eine engere Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie deren institutionelle Verankerung auf der kommunalen Ebene Raum für Initiativen bürgerschaftlichen Engagements in der Zusammenarbeit von Unternehmen, Sozial- und Bildungseinrichtungen etc. eröffnen. Vor Ort ist die Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern zu politisch-sozialem Engagement am größten. Soziales Kapitals bildet sich hier schon aufgrund von Reputationseffekten meist in kurzer Zeit. Ein „Benchmarking" durch Preise und Wettbewerbe kann diesen Prozess beschleunigen[25].

Wenn Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement verbessert werden sollen, dann müssen wir Mitverantwortung und Selbstregulierung auch wirklich ernst nehmen und Bürgerinnen und Bürgern geeignete Instrumente dazu zur Verfügung stellen.

4. Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz zur Zusammenfassung des Berichtes

Grundsätze und Arbeit

Durch die Einsetzung einer Enquete-Kommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements hat der Deutsche Bundestag die zentrale Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements als unverzichtbare Bedingung für den Zusammenhalt der Gesellschaft anerkannt. Die Einsetzung unterstreicht die Erkenntnis, dass sich in der Gesellschaft etwas verändert hat und sich daher auch die Politik verändern muß.

Leitbild und Bezugsrahmen ist die Bürgergesellschaft als ein Gemeinwesen, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Demokratie selbst organisieren und auf die Geschicke des Gemeinwesens einwirken. Damit wird deutlich, dass es um mehr geht als Rahmenbedingungen des klassischen Ehrenamtes oder der gemeinnützigen Organisationen. Im Mittelpunkt steht das bürgerschaftliche Engagement, ein Begriff der deutlich weiter gefasst ist.

Die Arbeit hat deutlich gemacht, dass persönliches Engagement überall ansetzen kann und vom Prinzip her autonom ist. Im Ideal des engagierten Bürgers ist die Kommission einig. Ob dabei Bürgerinnen und Bürger entsprechend dem Leitbild eines „citoyen" in der Pflicht zur Mitwirkung gesehen werden oder ob sie als freie Bürger die Verantwortung für gesellschaftliches Engagement fühlen, musste die Kommission offenlassen.

Die Kommission wendet sich gegen eine Wertung von Engagementformen. Zum Engagement gehören gleichermaßen das Stiften von Zeit, Ideen und Geld. Ein Gegensatz von klassischen oder traditionellen Formen des En-

[25] Vgl. dazu die o.g. Initiative „Freiheit und Verantwortung" unter Schirmherrschaft des Bundespräsidenten, diverse kommunale Wettbewerbe auf Landesebene sowie allgemein das Programm der „Konkurrenz der konkurrenzfreien Räume" in Habisch (1998a).

gagement und modernen oder informellen, wie er noch in einigen Beiträgen zum Bericht aufscheint, sollte nicht aufgebaut werden, da in der Wirklichkeit die Übergänge fließend sind.

Motive für das Engagement sind vielfältig und lassen sich selten trennen. Begründungen wie persönliches Lernen, Selbsterfahrung, mitmenschliche Kontakte und Freude an der Tätigkeit werden zunehmend häufig genannt. Engagierte gehen eher selbst gewählte Verpflichtungen ein, als daß sie sich einer wie immer gearteten Verpflichtung von außen unterwerfen.

Für die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen an die Politik hat sich die Enquete-Kommission durch Beschluss für den Begriff des ermöglichenden Staates entschieden. Diese Übersetzung der englischen Begriffe „enabling“ oder „empowering state“ verdeutlicht, dass Bürgerinnen und Bürger vom Staat erwarten, dass er positive Rahmenbedingungen setzt, nicht aber, Engagement aktiv stimuliert, auf bestimmte Felder lenkt oder gar Zwang ausübt. Engagement muss auf Freiwilligkeit beruhen. Die Kommission lehnt daher den Begriff des aktivierenden Staates, in dem eine steuernde Tendenz mitschwingt, ebenso ab wie die traditionelle Beschreibung von Engagement als Ergänzung staatlichen Handelns.

Der Bericht der Kommission an den Bundestag wurde in drei ständigen Berichterstattergruppen, mehreren Arbeitsgruppen und im Plenum lange Zeit kollegial erarbeitet. Durch zahlreiche Gutachten, die fast ausnahmslos publiziert werden, und mehrere Anhörungen wurden Erkenntnisse gewonnen. Erst zum Ende der Arbeit hin wurde die Diskussion zwischen den Fraktionen kompromissloser. Der knappe Zeitrahmen für die Erstellung des Berichts hat zu einigen Passagen, z.B. zur Stärkung der direkten Demokratie eine eingehende Diskussion nicht mehr erlaubt. Der Bericht mit Sondervoten der Abgeordneten Christian Simmert (Bündnis 90/Die Grünen) und Gerhard Schüßler (FDP) sowie der Sachverständigen Prof. Dr. André Habisch, Prof. Dr. Roland Roth und Rupert Graf Strachwitz wurde ohne Gegenstimmen verabschiedet. Der Stimme enthalten haben sich die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU und die Sachverständigen Prof. Dr. Peter Maser und Prof. Dr. André Habisch, die ein umfängliches Sondervotum zum gesamten Bericht vorgelegt haben.

Empfehlungen

Erlernen von Verantwortung

Verantwortung zu übernehmen heißt, sich auf Widerstände und Auseinandersetzungen einzulassen, aber auch etwas zu bewegen und Erfolge zu erzielen. Dies kann am besten in jungen Jahren an Kindergärten und Schulen erlernt werden. Aus Sicht der Verfasser sollte diese Forderung zusammenfassend an die erste Stelle gerückt werden, da diese Lernerfahrung geistige Voraussetzung für die Entwicklung der Bürgergesellschaft und damit Grundbedingung für selbstverantwortetes Engagement im späteren Leben ist. Kinder und Jugendliche sind insofern nicht nur eine Gesellschaftsgruppe, sondern im Sinne der Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements deren prägende Mitglieder.

Verantwortung der Träger des Engagements

Institutionen und Organisationen, die nach wie vor einen Großteil des bürgerschaftlichen Engagements bündeln (z.B. Vereine und Stiftungen), müssen sich nach innen und außen öffnen. Im Inneren ist das Bewußtsein für den Beitrag der Zivilgesellschaft und den sozialen Wandel zu stärken, nach außen hin Transparenz gegenüber dem Gemeinwesen zu schaffen. Unbeschadet der Empfehlungen an den Gesetzgeber betonen die Verfasser daher die Eigenverantwortung der Organisationen der Zivilgesellschaft im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung.

Engagement und Arbeitswelt

Die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Familienarbeit und bürgerschaftlichen Engagement gilt es zu verbessern. Arbeitgeber und Arbeitnehmer – wie ihre Interessenverbände – sind aufgerufen, entsprechende Flexibilisierungen zu vereinbaren. Zunehmend begreifen Unternehmen ihre Verantwortung gegenüber dem Gemeinwesen. Unter dem Schlagwort des Corparate Citizenship werden vielfältige Aktivitäten von Unternehmen und ihren Mitarbeitern erfasst. Ein zentrales Moment ist die Unterstützung des Engagements von Mitarbeitern, wozu insbesondere Freistellungsregelungen zählen. Die Kommission empfiehlt, die während der Freistellungen fortgezahlten Lohnkosten als Betriebsausgaben anzuerkennen, da dies für die Unternehmen Verwaltungsaufwand erspart.

Engagement und öffentliche Verwaltung

Die Verwaltung hat sich dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger zu öffnen. Hierzu empfiehlt die Enquete-Kommission, neue Instrumente wie Mediation, Monitoring und Bürgerforen in das Verwaltungshandeln aufzunehmen. Während die Zusammenfassung eine gesetzlich festgelegte Beteiligung von bürgerschaftlich Engagierten in allen Verwaltungsverfahren unterstreicht, halten die Verfasser angesichts der Gefahr einer Aufblähung der Verwaltung eine differenzierte Ausdehnung von Beteiligungsrechten für angebracht. Das Zuwendungsrecht von Bund und Ländern ist zu flexibilisieren und zu entbürokratisieren. Auf die traditionelle Fehlbetragsfinanzierung ist zu verzichten.

Anerkennungskultur

Die eingehende Diskussion verschiedener Instrumente der Anerkennung durch die Kommission hat aus Sicht der Verfasser gezeigt, dass viele fruchtlos sind, solange das bürgerschaftliche Engagement nicht einen vergleichbaren gesellschaftlichen Stellenwert wie die Erwerbsarbeit erlangt. Dazu bedarf es allerdings eines Bewußtseinswandels in der Gesellschaft. Anerkennung wird eher durch Bereitstellung von guten Rahmenbedingungen und Sachmitteln für das Engagement erreicht als durch persönliche Gratifikation. Qualifizierung ist wichtige Form der Anerkennung, weil sie an das Bedürfnis nach Selbstentfaltung und Persönlichkeitsentwicklung anknüpft.

Monetärer Ausgleich

Zentral ist die Empfehlung der Kommission, auf monetäre Anreize für Engagement zu verzichten, um nicht

die Grenze zur Erwerbsarbeit aufzuheben. Dagegen sind Benachteiligungen wo möglich auszugleichen. Dass Aufwandsentschädigungen für Vereinsmitglieder vielfach als sozialversicherungspflichtige Einkünften gelten, widerspricht dem Geist des „Empowerment“. Die Kommission empfiehlt folgerichtig, die Gewährung einer allgemeinen steuerfreien Aufwandspauschale in Höhe von 300 Euro jährlich zu ermöglichen; die Ausweitung des sog. Übungsleiterfreibetrages lehnt sie dagegen ebenso ab wie die Anrechnung sog. Rentenpunkte oder die steuerliche Absetzbarkeit von Zeitspenden.

Risikoausgleich

Die Kommission betrachtet die Absicherung der bürgerschaftlich Engagierten gegen die erheblichen Risiken als wichtige Aufgabe. Dabei steht die selbstgewählte Vorsorge durch Organisationen und ihre Engagierte im Vordergrund. Staatliche Anreize sind denkbar, zumindest sollten entsprechend zweckgebundene Zuwendungen möglich sein. Auf staatlichen Zwang sollte verzichtet werden. Eine Ausdehnung der gesetzlichen Unfallversicherung kommt ebenso nur als letzte Alternative in Betracht. Die Kommission hat den Dialog mit der Versicherungswirtschaft aufgenommen, um durch Festlegung einheitlicher Standards und Verfahren derzeit bestehende Versicherungslücken zu schließen.

Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht

Einigkeit besteht in der Kommission über die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Gemeinnützigkeitsrechts. Die Kommission hat sich mangels entsprechender Forschungs- und Grundlagenarbeit außerstande gesehen, diese Materie in der notwendigen Tiefe und Schärfe zu bearbeiten. In den Diskussionen der Kommission wurde allerdings deutlich, daß einige Grundsätze der Steuerbegünstigung der Revision bedürfen, was in der Zusammenfassung nicht hinreichend deutlich wird. Ziel einer Reform muß die gesetzliche Anerkennung der bürgergesellschaftlichen Aufgabe der sog. gemeinnützigen Organisationen und damit auch der Gleichwertigkeit der verschiedenen Engagementformen sein. Die Bestimmung eines Ziels als steuerbegünstigt ist zu flexibilisieren. Der Entscheidungsspielraum der Finanzverwaltung ist kritisch zu überprüfen. Die Haftung der Organisationen für eine zweckwidrige Verwendung von Spendenmitteln wird in ihrer gegenwärtigen Form als zu weitgehend angesehen. Die Kommission empfiehlt nachdrücklich die Beschränkung auf eine verschuldensabhängige Haftung.

Netzwerke und Infrastruktur

Der Aufbau von Netzwerken ist zentral für die Fortentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements. Im Gegensatz zu der Tendenz in der Zusammenfassung, dies als staatliche Aufgabe zu begreifen, glauben die Verfasser an die Selbstorganisationskräfte der zivilgesellschaftlichen Akteure. Allerdings sind auch in Politik und Verwaltung Kompetenzzentren für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft notwendig.

Forschung

Die Kommission empfiehlt, der Forschung zu Bürgergesellschaft, bürgerschaftlichem Engagement, Dritter Sektor, Zivilgesellschaft und verwandten Gebieten erheblich mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Die Einrichtung zusätzlicher Kapazitäten entspricht der gewachsenen Rolle dieses Teils einer modernen Gesellschaft.

Im Gegensatz zur Arbeit anderer Enquete-Kommissionen ist die Arbeit dieser Kommission von einem großen Interesse vieler Engagierter und ihrer Organisationen gekennzeichnet gewesen. Es ist zu hoffen, dass der Bericht und die Materialien Gegenstand intensiver Diskussionen bei den schon bisher Interessierten sein und darüber hinaus einen breiten öffentlichen Diskurs auslösen werden. Nur so kann es gelingen, den Handlungsempfehlungen den zu ihrer Umsetzung notwendigen politischen Stellenwert zu vermitteln. Ein Rückfall in eine kurzsichtige Klientelpolitik zugunsten traditioneller Vereine aber zu Lasten einer modernen Zivilgesellschaft darf es nicht geben.

Anhang 2: Entstehung, Auftrag, Arbeitsweise, Veranstaltungen und Veröffentlichungen der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“

1. Entstehung und Auftrag der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ wurde auf Antrag der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP am 14. Dezember 1999 mit der Zustimmung aller Fraktionen einstimmig eingesetzt und am 14. Februar 2000 durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages konstituiert. Zum Vorsitzenden der Enquete-Kommission wurde der Abgeordnete Dr. Michael Bürsch (SPD) bestimmt, zu dessen Stellvertreterin die Abgeordnete Marie-Luise Dött (CDU/CSU).

Der Einsetzungsbeschluss formuliert den Auftrag der Enquete-Kommission wie folgt (BT-Drucksache 14/2351):

„I. Allgemeine Aufgabenstellung

Bürgerschaftliches Engagement ist eine unverzichtbare Bedingung für den Zusammenhalt der Gesellschaft. Die Enquete-Kommission hat die Aufgabe, konkrete politische Strategien und Maßnahmen zur Förderung des freiwilligen gemeinwohlorientierten, nicht auf materiellen Gewinn ausgerichteten bürgerschaftlichen Engagements (kurz: Bürgerschaftliches Engagement) in Deutschland zu erarbeiten. Grundlage dafür bilden eine Bestandsaufnahme, Analyse und Bewertung der gegenwärtigen Situation. Im Rahmen dieser Erarbeitung sind auch die entsprechenden Vorgaben und Erfahrungen aus dem Bereich der Europäischen Union und anderer ausgewählter Länder zu berücksichtigen. Die Bestandsaufnahme und die zu erarbeitenden konkreten politischen Umsetzungsstrategien sollen in eine Beschreibung der gesellschaftlichen Wirklichkeit eingebunden werden, in der das Bürgerschaftliche Engagement eine bedeutende Funktion für den Einzelnen und für das Gemeinwohl besitzt.

II. Bestandsaufnahme

In einer Bestandsaufnahme soll die Kommission die gegenwärtige Situation des Bürgerschaftlichen Engagements erfassen und unter Berücksichtigung folgender Aspekte analysieren und bewerten:

1. Begriffsklärung zum Bürgerschaftlichen Engagement einschließlich damit zusammenhängender Themenfelder wie Ehrenamt, Selbsthilfe und Freiwilligenarbeit; politikrelevante Aufbereitung des Diskussionsstandes in Wissenschaft und Praxis.
2. Das Verhältnis des Bürgerschaftlichen Engagements zur Erwerbsarbeit.
3. Erarbeitung eines typologischen Überblicks über die verschiedenen Erscheinungsformen und Ausprägungen Bürgerschaftlichen Engagements:

(a) in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie Kultur, Sport, Soziales, Kirche, Pflege, Jugendarbeit, Altenarbeit, Gesundheitswesen, Bildung, Erziehung, Betreuung, Katastrophenschutz/Rettungswesen, Rechtswesen, Arbeit und Wirtschaft, Umwelt/Ökologie und Politik;

(b) in den verschiedenen Organisationsformen (Verbände, Vereine, Institutionen etc.) – unter Berücksichtigung des Zusammenwirkens von beruflicher Tätigkeit und Bürgerschaftlichen Engagements in diesen Organisationen;

(c) Aufgabenspektrum und Akzeptanz von Freiwilligenagenturen und Selbsthilfeorganisationen im Rahmen Bürgerschaftlichen Engagements.

(d) Rahmenbedingungen und Bedingungsfaktoren für das Bürgerschaftliche Engagement in Deutschland:

   a) Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen, z.B. im Stiftungsrecht, Steuerrecht, Vereinsrecht, Sozialrecht, Arbeitsrecht, Gemeinnützigkeitsrecht; Fragen von Haftung und Versicherungsschutz;
   b) soziale Bedingungsfaktoren: gesellschafts- und geschlechtsspezifische Ausprägungen Bürgerschaftlichen Engagements; Bedeutung von familiären Verhältnissen, Bildungsstand und Ausbildung;
   c) wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen, u. a. Freistellungsregelungen und andere Fragen im Zusammenhang mit der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit;
   d) Fortbildungs-, Qualifizierungs- und sonstige Fördermaßnahmen für bürgerschaftlich Engagierte;
   e) Formen materieller und immaterieller Anerkennung Bürgerschaftlichen Engagements;
   f) Rolle der Medien bei der Förderung Bürgerschaftlichen Engagements;
   g) Bürgerschaftliches Engagement im internationalen Vergleich: Erfahrungswerte aus anderen ausgewählten Staaten, Übertragbarkeit auf Deutschland.

III. Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme soll die Enquete-Kommission politische Handlungsempfehlungen erarbeiten, die zu verbesserten Rahmenbedingungen für das Bürgerschaftliche Engagement auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene führen:

1. Erarbeitung eines Orientierungsrahmens für die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements; Vorschläge zur verstärkten Motivation der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auch junger Menschen, Aufgaben im Rahmen Bürgerschaftlichen Engagements zu übernehmen;
2. Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Familie und Bürgerschaftlichem Engagement in der Gesellschaft der Zukunft;

3. Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements durch staatliche Maßnahmen (insbesondere Steuerrecht, Gemeinnützigkeitsrecht, Arbeitsrecht, Recht der sozialen Absicherung, Haftungsrecht, Versicherungsschutz, Stiftungsrecht, Vereinsrecht); Empfehlungen zur Schaffung materieller und immaterieller Anreize;
4. Vorschläge zur Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen für das Bürgerschaftliche Engagement;
5. Vorschläge zur Veränderung von rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere auch zum Schutz vor Risiken, die mit dem Bürgerschaftlichen Engagement verbunden sind; Abbau von bürokratischen Hemmnissen, die die Ausübung Bürgerschaftlichen Engagements behindern;
6. Qualifizierung, Fortbildung und Ausbildung bürgerschaftlich Engagierter; Nutzung durch Bürgerschaftliches Engagement erworbener Qualifikationen in der Arbeitswelt;
7. Strategien zur Motivation bislang im Rahmen Bürgerschaftlichen Engagements unterrepräsentierter Gruppen;
8. Empfehlungen zur Ausbalancierung des Verhältnisses von staatlicher Aufgabenwahrnehmung einerseits und Bürgerschaftlichen Engagements andererseits;
9 Erarbeitung von Richtlinien für die Anerkennung und Qualitätssicherung von Institutionen im Bereich des Bürgerschaftlichen Engagements;
10 Voraussetzungen und Aufgabenspektrum eines „Bündnisses für das Bürgerschaftliche Engagement“ in Deutschland; Entwicklung von Modellprojekten.

2. Arbeitsweise der Enquete-Kommission

2.1. Zusammensetzung der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission setzte sich aus 11 Mitgliedern der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen und 11 Sachverständigen zusammen.

Abgeordnete

Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
Fraktion der SPD	
Dr. Michael Bürsch, **Vorsitzender**	Lothar Binding
Renate Gradistanac	Peter Dreßen
Karin Kortmann, **Obfrau**	Lilo Friedrich
Ute Kumpf	Dieter Grasedieck (seit Mai 2000)
Karsten Schönfeld	Michael Roth (bis April 2000)
	Wilhelm Schmidt
Fraktion der CDU/CSU	
Ilse Aigner, **Obfrau**	Klaus Holetschek (bis Mai 2002)
Norbert Barthle (seit April 2000)	Marion Seib (seit Mai 2002)
Marie-Luise Dött, **stellv. Vorsitzende**	Eva-Maria Kors
Gert Willner (verstorben am 23. März 2000)	Klaus Riegert
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	
Christian Simmert, **Obmann**	Dr. Antje Vollmer
Fraktion der FDP	
Gerhard Schüßler, **Obmann**	Ernst Burgbacher (seit Dezember 2000)
	Marita Sehn (bis November 2000)
Fraktion der PDS	
Dr. Klaus Grehn, **Obmann**	Monika Balt

Sachverständige Mitglieder der Enquete-Kommission

Prof. Dr. Adelheid Biesecker	Professorin am Institut für Institutionelle und Sozial-Ökonomie (Fachbereich Wirtschaftswissenschaft) der Universität Bremen
Prof. Dr. Adalbert Evers	Professor für vergleichende Gesundheits- und Sozialpolitik an der Justus-Liebig-Universität Gießen
Prof. Dr. André Habisch	Professor für Sozialethik und Gesellschaftspolitik an der Philosophisch-Pädagogischen Fakultät der Katholischen Universität Eichstätt
Prof. Dr. Peter Maser	Professor für Kirchengeschichte an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
Privatdozent Dr. Gerd Mutz	Leiter des Münchner Instituts für Sozialforschung (MISS)
Prof. Dr. Thomas Olk	Professor für Sozialpolitik und Sozialpädagogik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Ludwig Pott	Leiter der Initiative Ehrenamt, Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband, Bonn
Prof. Dr. Roland Roth	Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule Magdeburg-Stendal
Manfred Spangenberg	Abteilungsleiter für Ausbildung und Personalentwicklung, Deutscher Sportbund, Frankfurt/M.
Rupert Graf Strachwitz	Direktor des Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung, Berlin
Olaf Zimmermann	Geschäftsführer des Deutschen Kulturrats, Bonn/Berlin

Die Mitglieder der Enquete-Kommission wurden in wissenschaftlicher und organisatorischer Hinsicht durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen und seitens der Verwaltung des Deutschen Bundestags durch ein Sekretariat unterstützt:

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen

Dr. Ansgar Klein Helga Kreutzer	SPD
Christoph Tiné	CDU/CSU
Swantje Helbing (bis Dezember 2000) Ursula Schenk-Mekonen (seit Juni 2001)	Bündnis 90/Die Grünen
Dr. René Lohs	FDP
Walter Lorenz	PDS

Kommissionssekretariat

Dr. Martin Schenkel (bis April 2002)	Leiter des Sekretariats
Josef Kestler (seit Mai 2002)	Kommissarischer Leiter des Sekretariats
Dr. Sebastian Braun (bis Oktober 2000) Dr. Sabine Friehe (bis Dezember 2000) Birger Hartnuß (seit Dezember 2000) Dr. Gisela Jakob Andrea Kerstges (bis September 2000, stellv. Leiterin d. Sekretariats) Josef Kestler (seit November 2000, stellv. Leiter des Sekretariats) Matthias Potocki Stephan Seidel Priv. Doz. Dr. Rudolf Speth (seit Dezember 2000)	Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
Gisela Kahm	Büroleiterin
Doris Schmitz (bis August 2001) Janine Vogt (seit August 2001)	Erste Kommissionssekretärin
Astrid Krieg (März 2000 bis April 2001) Janine Vogt (Juni bis August 2001) Sabrina Najacht (seit Januar 2002)	Zweite Kommissionssekretärin

Leasing-Kräfte

Margret Löser (Januar bis März 2000)
Sabrina Najacht (September bis Dezember 2001)
Janine Vogt (Januar bis Mai 2001)

Praktikantinnen und Praktikanten

Wiebke Henning (März 2002)
Hermann Lugan (September bis Oktober 2000)
Thorsten Nissen (Februar bis März 2002)
Judith Polterauer (September bis November 2001)
Jan Reichenau (Oktober 2000 bis April 2001)
Clara West (September bis Oktober 2001)

Studentische Aushilfskräfte

Tobias Bolzau (Mai 2000 bis Januar 2001)
Alexander Dorn (seit November 2001)
Babak Patrick Mahdawi-Nader (April bis Dezember 2001)
Alexandra Negele (seit Januar 2002)
Mathias Rozok (September 2000 bis März 2001)
Jennifer Schluck (seit Januar 2002)
Antje Schrieber (August 2000 bis Dezember 2001)
Ulrike Schwerdtfeger (März bis Mai 2000)
Jennifer Suhr (März bis September 2000)
Cornelia Wachsen (Januar bis Dezember 2001)

2.2. Beratungsverlauf

Die Enquete-Kommission führte in der Zeit von ihrer Konstituierung am 14. Februar 2000 bis zum 13. Mai 2002 37 Kommissionssitzungen durch, darunter vier Klausurtagungen und acht öffentliche Anhörungen. Zur Erarbeitung der Bestandsaufnahme und zur Vorbereitung des Berichtes setzte die Enquete-Kommission drei Berichterstattergruppen und drei Arbeitsgruppen ein.

In ihrem Einsetzungsbeschluss wurde der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ die Möglichkeit eingeräumt, sich an Gesetzesvorhaben der laufenden Legislaturperiode zu beteiligen, die Aspekte bürgerschaftlichen Engagements betrafen. Die Enquete-Kommission beschäftigte sich u. a. mit folgenden Gesetzesvorhaben und gab z.T. eigene gutachtliche Stellungnahmen ab: Gesetz zur Änderung des Soldatengesetzes und anderer Vorschriften, Reform der Künstlersozialversicherung, Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes, Besteuerung ausländischer Künstler.

Der Bericht wurde in der 36. Kommissionssitzung am 22. April 2002 mit 15 Ja-Stimmen bei 4 Enthaltungen und keiner Gegenstimme angenommen. In der 37. Kommissionssitzung am 13. Mai 2002 wurde die Zusammenfassung als Bestandteil des Berichts angenommen. Die Sondervoten, die die Auffassung der jeweils genannten – ordentlichen und stellvertretenden – Kommissionsmitglieder wiedergeben, wurden ebenfalls in der 37. Kommissionssitzung am 13. Mai 2002 einvernehmlich als Bestandteile des Berichts festgestellt.

Öffentliche Anhörungen

Um sich einen umfassenden Überblick über die aktuelle Situation bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland zu verschaffen, ist die Enquete-Kommission in einen Dialog mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern aus Projekten und Initiativen, mit Vereinen und Verbänden sowie mit wissenschaftlichen Sachverständigen getreten. Bei den acht öffentlichen Anhörungen in Berlin kamen 107 Projekte, Initiativen, Verbände, Organisationen und wissenschaftliche Sachverständige zu Wort (vgl. Verzeichnis der angehörten Vereine, Verbände und Organisationen sowie der wissenschaftlichen Sachverständigen). Darüber hinaus haben mehr als 200 Verbände und Vereine auf einen umfangreichen Fragebogen der Enquete-Kommission geantwortet. Ihre darin geäußerten Ideen, Anregungen und Kritikpunkte sind ebenso in den vorliegenden Bericht eingeflossen wie die der zahlreichen einzelnen Bürgerinnen und Bürger, die sich schriftlich an die Enquete-Kommission gewandt haben.

Öffentliche Anhörungen fanden zu folgenden Themen statt:

– Dialogveranstaltung „Neue Formen bürgerschaftlichen Engagements – Projekte stellen sich vor“ (26. Juni 2000)
– „Die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements in den Verbänden“ (12. und 13. November 2000 sowie 11. Februar 2001)
– „Die Zukunft der Freiwilligendienste“ (12. Februar 2001)
– „Bürgerschaftliches Engagement in Kirchen und Religionsgemeinschaften“ (11. Mai 2001)
– „Bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene“ (12. Mai 2001)
– „Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements“ (12. Mai 2001)
– „Bürgerschaftliches Engagement in den international agierenden Organisationen Lions Club, Rotary, Zonta und Soroptimist“ (2. Juli 2001)

Um ihre Arbeit besser strukturieren zu können, richtete die Kommission drei Berichterstattergruppen ein, die sich mit den Teilaspekten „Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft“, „Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit“ und „Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat“ beschäftigten. Den Berichterstattergruppen gehörten folgende Mitglieder der Kommission an:

Berichterstattergruppen	Abgeordnete	Sachverständige
Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft	Norbert Barthle Klaus Riegert Dieter Grasedieck Karin Kortmann Wilhelm Schmidt Karsten Schönfeld Gerhard Schüßler Christian Simmert	Prof. Dr. Peter Maser Ludwig Pott Prof. Dr. Roland Roth Rupert Graf Strachwitz (**Berichterstatter**) Olaf Zimmermann (**Berichterstatter**)
Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit	Monika Balt Lothar Binding Marie-Luise Dött (**Berichterstatterin**) Eva-Maria Kors Ute Kumpf	Prof. Dr. André Habisch Priv.Doz. Dr. Gerd Mutz (**Berichterstatter**)
Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat	Ilse Aigner Klaus Holetschek Peter Dreßen Lilo Friedrich Renate Gradistanac Dr. Klaus Grehn Ernst Burgbacher	Prof. Dr. Adelheid Biesecker Prof. Dr. Adalbert Evers (**Berichterstatter**) Prof. Dr. Thomas Olk (**Berichterstatter**) Manfred Spangenberg

Die drei Berichterstattergruppen führten insgesamt 65 Sitzungen durch, von denen 22 Sitzungen auf die Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft“, 24 Sitzungen auf die Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit“ und 19 Sitzungen auf die Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat“ entfielen.

Um detaillierte Informationen über den Sachstand in ihren Arbeitsgebieten zu erlangen, haben die Berichterstattergruppen in ihren Sitzungen 35 Expertengespräche und drei Internationale Workshops mit 89 nationalen und internationalen externen Sachverständigen durchgeführt (Vgl. Verzeichnis der Expertengespräche und internationalen Workshops). Die Berichterstattergruppen haben zudem Vorschläge für die Vergabe von Gutachten und Kurzgutachten unterbreitet, die Ergebnisse der Gutachten inhaltlich ausgewertet und Entscheidungen aus ihrem Arbeitsgebiet für die Sitzungen der Enquete-Kommission vorbereitet.

Arbeitsgruppen

Zur Erarbeitung des Berichtes richtete die Enquete-Kommission zwei vorbereitende Arbeitsgruppen ein. Die Arbeitsgruppe „Vorbereitung des Berichtes“ entwickelte die Gliederung und diskutierte erste Textentwürfe. Die Arbeitsgruppe „Rechtsbezogene Vorschläge“ erörterte zentrale rechtliche Fragen, die sich aus dem Rechtsgutachten ergaben, und unterbreitete der Enquete-Kommission Vorschläge für rechtliche Handlungsempfehlungen.

Zur Vorbereitung der Veröffentlichung von Gutachten und Kurzgutachten der Enquete-Kommission in einer Schriftenreihe setzte die Kommission eine Arbeitsgruppe „Publikationen“ ein.

Delegationsreise

Die Enquete-Kommission hat Wert darauf gelegt, neben der Bestandsaufnahme des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland auch internationale Erfahrungen und Praxisbeispiele in ihre Überlegungen einzubeziehen. Aus diesem Grund hat sie neben drei internationalen Workshops und einem internationalen Symposium (vgl. Verzeichnis der Expertengespräche und internationalen Workshops) auch eine Delegationsreise in die USA durchgeführt:

– Vom 10. bis 17. März 2001 unternahmen Mitglieder der Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit“ eine Delegationsreise nach Chicago und Washington. Im Mittelpunkt der Delegationsreise stand das Thema „Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement“, das in den USA größere Verbreitung und eine längere Tradition hat als in vielen anderen Ländern. Gesprächspartner der Enquete-Kommission waren sowohl Unternehmen als auch gemeinnützige Organisationen, die die Vermittlung zwischen Unternehmen einerseits und Nonprofit-Organisationen und öffentlichen Einrichtungen wie Schulen andererseits übernehmen.

Internationales Jahr der Freiwilligen

Als die UN-Vollversammlung 1997 beschloss, das Jahr 2001 zum Internationalen Jahr der Freiwilligen (IJF) zu erklären, war die sehr große internationale und nationale Resonanz auf diesen Aufruf nicht vorhersehbar. Mehr als 120 Länder haben sich in einer gemeinsamen Erklärung verpflichtet, freiwilliges Engagement in ihren Ländern zu fördern.

Am 15. Februar 2001 nahm der Vorsitzende der Enquete-Kommission, Dr. Michael Bürsch, an einer von der So-

zialentwicklungskommission der Vereinten Nationen aus Anlass des IJF in New York durchgeführten Generaldebatte zum Thema „The role of voluntarism in the promotion of Social development“ in New York teil. Am Rande der Plenumsdebatte stellte er bei einer Veranstaltung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit ausländischen Delegationen die Arbeit und die Ziele der Enquete-Kommission vor.

Auch in Deutschland fand der Aufruf zum Internationalen Jahr der Freiwilligen einen großen Widerhall. Zahlreiche wissenschaftliche Kongresse und Veranstaltungen von Vereinen, Verbänden und sonstigen Organisationen stießen auf eine hohe Publikumsresonanz. Mitglieder der Enquete-Kommission beteiligten sich an diesen Veranstaltungen und stellten die Arbeit und erste Ergebnisse der Kommission zur Diskussion. Die Enquete-Kommission war darüber hinaus im Nationalen Beirat vertreten, der die Durchführung des IJF in Deutschland koordinierte.

Die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ beteiligte sich außerdem an der Projektmesse „Treffpunkt Freiwilliges Engagement“, die im Rahmen des Tages der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2001 in Mainz veranstaltet wurde. Bei der Veranstaltung, bei der mehr als 30 Projekten und Initiativen aus allen Bundesländern und Bereichen des bürgerschaftlichen Engagements die Gelegenheit gegeben wurde, ihre Arbeit an Infoständen zu präsentieren, stellte auch die Enquete-Kommission ihre Ziele und ihre Arbeit vor. Auch an der Veranstaltung zum Abschluss des Internationalen Jahrs der Freiwilligen am 5. Dezember 2001 beteiligte sich die Enquete-Kommission mit einem eigenen Stand.

2.3. Gutachten

Neben der Durchführung von öffentlichen Anhörungen, Expertengesprächen und der Erstellung von Arbeitspapieren aus den Reihen der Kommission wurden die Fragestellungen der Enquete-Kommission insbesondere durch die Vergabe von Gutachten behandelt. In Abstimmung mit den Bundesressorts und den Staatskanzleien der Bundesländer konnten einzelne Forschungslücken geschlossen und der politische Handlungsbedarf genauer bestimmt werden. Die nachfolgenden Gutachten wurden von der Enquete-Kommission in Auftrag gegeben:

ANHEIER, Helmut K./TOEPLER, Stefan: Bürgerschaftliches Engagement zur Stärkung der Zivilgesellschaft im internationalen Vergleich

BACKHAUS-MAUL, Holger: Erwerbsarbeit und unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in ausgewählten Regionen der USA

BRAUN, Joachim: Förderung bürgerschaftlichen Engagements auf Länderebene

DREWES, Sabine: Qualitätskriterien für BürgerInnenbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21

EBERT, Olaf: Freiwilligenagenturen: Profile, Erfolgskriterien, Probleme

HOLZ, Gerda: Engagement für von Diskriminierung und sozialem Ausschluss bedrohte Gruppen. Schwerpunkte, Formen, Barrieren

IGL, Gerhard/JACHMANN, Monika/EICHENHOFER, Eberhard: Rechtliche Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements. Zustand und Entwicklungsmöglichkeiten

KEUPP, Heiner: Lokale Einrichtungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements: Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros u. Ä. – Chancen und Restriktionen

KILIAN, Michael: Bürgerschaftliches Engagement durch Geld- und Sachspenden an öffentlich geförderte Institutionen

KISTLER, Ernst/BÖHLE, Fritz/PFAU-EFFINGER, Birgit: Struktur- und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen unter besonderer Berücksichtigung der gender-Perspektive

KLAGES, Helmut: Motivation und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements

KLIE, Thomas/BOGUMIL, Jörg: Öffentliche Förderung von Organisationen des dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich

LANG, Sabine: Die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement in US-amerikanischen Städten und Kommunen

MATZAT, Jürgen: Bürgerschaftliches Engagement im Gesundheitswesen

NÄHRLICH, Stefan: Recherche über Handbücher zum bürgerschaftlichen Engagement

OSTROM, Elinor/AHN, Thomas K.: Bürgerschaftliches Engagement und Soziales Kapital

PROBST, Lothar: Veränderungen und Neukonfigurationen des politischen Partizipationsverhaltens in Ostdeutschland

RIEDEL, Birgit: Öffentliche Engagementförderung im europäischen Vergleich. Beispiele aus Dänemark, England und den Niederlanden

RUCHT, Dieter: Bürgerschaftliches Engagement in sozialen Bewegungen und politischen Kampagnen

SCHMID, Josef: Intentionen, Instrumente und Wirkungseinschätzungen ausgewählter Förderstrategien bürgerschaftlichen Engagements im föderalen Staat

STECKER, Christina: Bürgerschaftliches Engagement und Grundsicherung

WILSON, Andrew: Rahmenbedingungen für bereichsübergreifende Initiativen bürgerschaftlichen Engagements zu Erhaltung und Neuaufbau der Beschäftigungsfähigkeit (‚employability‘) im europäischen Raum

WINKLER, Gunnar/PRILLER, Eckhard: Besonderheiten des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland

WINKLER, Gunnar/PRILLER, Eckhard: Struktur und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland

WOHLFAHRT, Norbert: Die Rolle von Wohlfahrts- und Jugendverbänden bei der Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements

WOLF, Frieder Otto: Zivilgesellschaftliche Netzwerke, Globalisierung, Europäisierung und Demokratisierungschancen. Erwartungen aktiver Bewegungszusammenhänge und staatliche Handlungsoptionen

2.4. Kurzgutachten

Die nachfolgenden Kurzgutachten basieren auf den verschriftlichen Vorträgen der externen Sachverständigen im Rahmen der von den Berichterstattergruppen durchgeführten Expertengespräche:

ANDERS, Georg: Sport und bürgerschaftliches Engagement

BAER, Susanne: Handlungsbedarf für eine bürgerschaftliches Engagement fördernde Verwaltungsreform

BARLOSCHKY, Katja: Bürgerschaftliches Engagement im Feld ‚Arbeitslosigkeit und Soziale Integration'

BIEBER, Christoph: Nutzungsmöglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien für das bürgerschaftliche Engagement

BIRKHÖLZER, Karl: Erwerbsarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Sozialwirtschaft

BUCHSTEIN, Hubertus: Die Möglichkeiten und Grenzen des Internet bei der demokratischen Willensbildung

GABRIEL, Oscar W.: Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus bürgerschaftlicher Beteiligung auf kommunaler Ebene

GAISER, Wolfgang/DE RIJKE, Johann: Gesellschaftliche Beteiligung der Jugend

GERZER-SASS, Annemarie: Familienselbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement

HOFMANN, Jeanette: Netzpolitik und bürgerschaftliches Engagement

HOLZAPFEL, Hartmut: Schule und bürgerschaftliches Engagement

KLENNER, Christina: Verknüpfung von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Tätigkeit

KLIE, Thomas: Bürgerschaftliches Engagement in der Altenhilfe und Altenpflege

KOCKA, Jürgen: Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft: Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven

LANG, Reinhard: Erwerbsarbeit und unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Bestandsaufnahme

LANGGUTH, Gerd: Parteien und bürgerschaftliches Engagement

MIELKE, Gerd: Parteien und bürgerschaftliches Engagement

MÜNCHMEIER, Richard: Jugend und bürgerschaftliches Engagement

MÜNKLER, Herfried: Theoretischer und ideengeschichtlicher Hintergrund des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland

PANKOKE, Eckart: Freies Engagement, zivile Kompetenz, soziales Kapital. Bildungs- und Wissensmanagement für den Dritten Sektor

PRILLER, Eckhard: Empirische Befunde und sozialwissenschaftliche Theorie der Zivilgesellschaft

REICHART-DREYER, Ingrid: Parteien und bürgerschaftliches Engagement

SACHSSE, Christoph: Traditionslinien bürgerschaftlichen Engagements

SCHINDLER, Gerhard: Bürgerschaftliches Engagement und Verwaltungsreform

SCHUPPERT, Gunnar: Aktivierender Staat und Zivilgesellschaft. Versuch einer Verhältnisbestimmung

UREMOVIC, Olga: Bürgerschaftliches Engagement und MigrantInnen

WOLLMANN, Hellmut: Die Entwicklung der politischen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene in den 90er Jahren und deren Auswirkungen auf das Verhältnis von Bürger und Verwaltung

ZEUNER, Bodo: Parteien und bürgerschaftliches Engagement

ZIMMER, Annette: Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland

ZIMMER-HEGMANN, Ralf: Stadtentwicklung, Soziale Stadt und bürgerschaftliches Engagement

2.5. Schriftenreihe der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission hat sich dafür entschieden, neben dem Bericht auch weitere Arbeitsmaterialien aus der Kommissionsarbeit in einer Schriftenreihe zu veröffentlichen. Die Enquete-Kommission will mit dieser Veröffentlichung einen Beitrag zur öffentlichen Diskussion über die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements leisten und Anregungen für eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft geben.

Die ersten drei Bände enthalten Beiträge zu Themen, die in den drei Berichterstattergruppen der Enquete-Kommission, „Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft", „Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit" sowie „Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat" behandelt worden sind. Sie enthalten Kurzgutachten und Beiträge zu den internationalen Workshops und Symposien.

Neben dem von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten werden in den weiteren Bänden ausgewählte Gutachten zu einzelnen Themenschwerpunkten veröffentlicht. Folgende Bände sind bereits erschienen bzw. sind geplant:

Band 1: Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft

Erscheinungsdatum Januar 2002

Band 2: Bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen

Geplantes Erscheinen: September 2002

Band 3: Bürgerschaftliches Engagement: die lebendige Seite des Sozialstaats

Geplantes Erscheinen: August 2002

Band 4: Bericht der Enquete-Kommission

Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements

Erscheinen: Juni 2002.

Band 5: Rechtliche Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements

– Gerhard Igl/Monika Jachmann/Eberhard Eichenhofer: Rechtliche Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements. Zustand und Entwicklungsmöglichkeiten

Geplantes Erscheinen: Juni 2002

Band 6: Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland

– Gunnar Winkler/Eckhard Priller: Struktur und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland

– Lothar Probst: Veränderungen und Neukonfigurationen des politischen Partizipationsverhaltens in Ostdeutschland

Band 7: Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Ländern

– Helmut Klages: Motivation und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements

– Joachim Braun: Förderung bürgerschaftlichen Engagements auf Länderebene

– Josef Schmid/Ulrich Otto: Intentionen, Instrumente und Wirkungseinschätzungen ausgewählter Förderstrategien bürgerschaftlichen Engagements im föderalen Staat

– Michael Kilian: Bürgerschaftliches Engagement durch Geld- und Sachspenden an öffentlich geförderte Institutionen

– Jörg Bogumil/Thomas Klie: Öffentliche Förderung von Organisationen des Dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich

Geplantes Erscheinen: August 2002

Band 8: Bürgerschaftliches Engagement in den Kommunen

– Heiner Keupp: Lokale Einrichtungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements: Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros u.Ä. – Chancen und Restriktionen

– Olaf Ebert: Freiwilligenagenturen: Profile, Erfolgskriterien, Probleme

– Norbert Wohlfahrt: Die Rolle von Wohlfahrts- und Jugendverbänden bei der Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements

– Sabine Drewes: Qualitätskriterien für BürgerInnenbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21

Geplantes Erscheinen: August 2002

Band 9: Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit

– Ernst Kistler/Birgit Pfau-Effinger/Fritz Böhle: Struktur- und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen unter besonderer Berücksichtigung der gender-Perspektive

– Reinhard Lang: Erwerbsarbeit und unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Bestandsaufnahme

– Christina Klenner: Verknüpfung von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Tätigkeit

– Karl Birkhölzer: Erwerbsarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Sozialwirtschaft

– Andrew Wilson: Rahmenbedingungen für bereichsübergreifende Initiativen bürgerschaftlichen Engagements zu Erhaltung und zum Neuaufbau der Beschäftigungsfähigkeit („employability“) im europäischen Raum

Geplantes Erscheinen: August 2002

Band 10: Bürgerschaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen

– Dieter Rucht: Bürgerschaftliches Engagement in sozialen Bewegungen und politischen Kampagnen

– Gerd Langguth: Parteien und bürgerschaftliches Engagement

– Gerd Mielke: Parteien und bürgerschaftliches Engagement

– Ingrid Reichart-Dreyer: Parteien und bürgerschaftliches Engagement

– Bodo Zeuner: Parteien und bürgerschaftliches Engagement

Geplantes Erscheinen: November 2002

Band 11: Internationaler Vergleich

– Helmut K. Anheier/Stefan Toepler: Bürgerschaftliches Engagement zur Stärkung der Zivilgesellschaft im internationalen Vergleich

– Sabine Lang: Die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement in US-amerikanischen Städten und Kommunen

– Birgit Riedel: Öffentliche Engagementförderung im europäischen Vergleich. Beispiele aus Dänemark, England und den Niederlanden

– Frieder O. Wolf: Zivilgesellschaftliche Netzwerke, Globalisierung, Europäisierung und Demokratisierungschancen. Erwartungen aktiver Bewegungszusammenhänge und staatlicher Handlungsoptionen

Geplantes Erscheinen: November 2002

3. Verzeichnis der bei öffentlichen Anhörungen eingeladenen Vereine, Verbände und Organisationen sowie der wissenschaftlichen Sachverständigen

Aktion Sühnezeichen

Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden

Arbeiter-Samariter-Bund

Arbeiterwohlfahrt
Arbeitsgemeinschaft der Volksmusikverbände
Arbeitsgemeinschaft katholischer Frauenverbände
Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee
Arbeitslosenverband Deutschland
BDKJ-Landesstelle Bayern
Berliner Tafel e.V.
Brot für die Welt
Bund der Vertriebenen
Bund Deutscher Karneval
Bund Heimat und Umwelt in Deutschland
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen
Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte
Bundesarbeitsgemeinschaft Hospiz
Bundesarbeitskreis Freiwilliges Soziales Jahr
Bundesausländerbeirat
Bundeselternrat
BundesschülerInnenvertretung
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesverband deutscher Stiftungen
Bundesverband für Körper- und Mehrfachbehinderte
Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände
Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung
Bundesvereinigung soziokultureller Zentren
Christlicher Gewerkschaftsbund
Demokratischer Frauenbund
Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft
Deutscher Bundesjugendring
Deutscher Caritasverband
Deutscher Feuerwehr-Verband
Deutscher Frauenrat
Deutscher Gewerkschaftsbund
Deutscher Industrie- und Handelstag
Deutscher Kulturrat
Deutscher Landkreistag
Deutscher Naturschutzring
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
Deutscher Sportbund
Deutscher Städte- und Gemeindebund
Deutscher Städtetag
Deutscher Trachtenverband
Deutsches Büro „Jugend für Europa“
Deutsches Institut für Urbanistik
Deutsches Rotes Kreuz
Dezernat für Kultur der Stadt Solingen
Diakonisches Werk der EKD
Ehrenamtlichenbörse für Spätaussiedler in Berlin
Energie Baden-Württemberg, Stabsstelle Umweltschutz
Evangelische Kirche in Deutschland
Evangelische Konferenz für Telefonseelsorge und Offene Tür
Forum Menschenrechte
Forum Umwelt und Entwicklung
Frauennetzwerk Bremen
Freier Zusammenschluss von StudentInnenschaften (fzs)
Freiwilligen-Zentrum Greifswald
Gemeinde Weyarn
Grenzenlos – Multikulturelles Zentrum Dessau e.V.
Grund- und Hauptschule Stuttgart Degerloch
Guggenberger, Prof. Dr. Bernd (Lessing-Hochschule zu Berlin)
Hummel, Dr. Konrad (Sozialministerium Baden-Württemberg)
Institut für Sozialwissenschaftliche Anlaysen und Beratung
Internationaler Bund
Janning, Heinz (Freiwilligenagentur Bremen)
Johanniter-Unfallhilfe
Jugendaufbauwerk Berlin
Katholische Arbeitnehmer-Bewegung
Katholische BAG Mittelfristige Internationale Freiwilligendienste
Kolpingwerk Deutschland
Kommissariat der Deutschen Bischöfe/Katholisches Büro
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
Koordinationskreis Düsseldorfer „3.-Welt“-Gruppen e.V.
Lions Clubs International
Malteser-Hilfsdienst
Menschen für Menschen, Arbeitslosenprojekt im Kreis Teltow-Fläming
Misereor
Nationale Kontaktstelle für Selbsthilfegruppen (NAKOS)
Netzwerk Stadt Nürtingen
NRO-Frauenforum
Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas
Ring politischer Jugend
Robert Bosch Stiftung
Rotary International
Schwäbischer Sängerbund
Senior Expert Service des Bundes Katholischer Unternehmer e.V.

Sieveking, Prof. Dr. Klaus (Universität Bremen)

Soroptimist International

Stadt Freiburg, Eigenbetrieb Stadtentwässerung

Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland

Treffpunkt Ehrenamt, Landratsamt Cham

Türkisch Islamische Union der Anstalt für Religion

Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

UNICEF, Deutsches Büro

Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV)

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)

Verein für Jugend und Sozialarbeit/Sportjugend Berlin („Streetball Nights“)

Virtuelle Freiwilligenagentur in Hamburg

Vogel, Dr. Ludwin (Staatskanzlei des Saarlandes)

Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge

Volkssolidarität

Xolelanani e.V. – Eine Initiative der Ortsjugendausschüsse der IG Metall

Zentralkomitee der deutschen Katholiken

Zentralrat der Juden in Deutschland

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma

Zentralverband des deutschen Handwerks

Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Zonta International

4. Verzeichnis der Expertengespräche und internationalen Workshops

Enquete-Kommission

Zukunft der Bürgergesellschaft (17. Juni 2001)

Experte: Prof. Dr. Ulrich Beck (Ludwig-Maximilians-Universität München)

Netzwerkorganisationen bürgerschaftlichen Engagements (4. Juli 2001)

Expertinnen und Experten: Carola Schaaf-Derichs und Olaf Ebert (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen) Christian Wienberg und Wilma Ganz (Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros), Hildegard Schooß (Mütterzentren Bundesverband)

Stiftungen und Bürgerstiftungen (27. September 2001)

Expertinnen und Experten: Dr. Christoph Mecking und Ulrich Brömmling (Bundesverband Deutscher Stiftungen), Nicolaus Turner (Arbeitskreis „Bürgerstiftungen“ im Bundesverband Deutscher Stiftungen), Dr. Alexandra Schmied und Peter Walkenhorst (Bertelsmann Stiftung), Michael Jacobi (Stadtstiftung Gütersloh), Dr. Elisabeth Nielkens (Bürgerstiftung Herten), Frau von Eicke (Bürgerstiftung Berlin)

Parteien und bürgerschaftliches Engagement (15. Januar 2002)

Expertinnen und Experten: Prof. Dr. Gerd Langguth (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn), Prof. Dr. Gerd Mielke, Priv. Doz. Ingrid Reichart-Dreyer (Freie Universität Berlin), Bodo Zeuner (Freie Universität Berlin), Ute Brümmer (Heinrich Böll Stiftung), Rolf Berndt (Friedrich-Naumann-Stiftung), Dr. Stephan Eisel (Konrad Adenauer Stiftung), Dr. Rainer Glagow (Hanns-Seidel-Stiftung), Dr. Evelin Wittich (Rosa Luxemburg Stiftung)

Versicherungsschutz im bürgerschaftlichen Engagement (15. Januar 2002)

Expertinnen und Experten: Friedrich W. Gieseler, Jürgen Dürscheid, Tim Barth und Peter Lodenkämper (DEVK)

Haftungsrechtliche Absicherung von bürgerschaftlich Engagierten (27. Februar 2002)

Expertinnen und Experten: Thomas Lämmrich (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft), Dr. Reinhard Schwarz (Allianz Versicherung/München), Hermann Stockmeier (Versicherungsgruppe Hannover)

Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft“

Stand der Theoriedebatte und empirische Befunde (29. Mai 2000)

Experten: Prof. Dr. Herfried Münkler (Humboldt-Universität zu Berlin), Prof. Dr. Annette Zimmer (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) und Dr. Eckart Priller (Wissenschaftszentrum Berlin)

Gesellschaftliche Beteiligung der Jugend (5. Juni 2000)

Experte: Dr. Wolfgang Gaiser (Deutsches Jugendinstitut München)

Zukunft des Zivildienstes (5. Juni 2000)

Experte: Dieter Hackler (Bundesbeauftragter für den Zivildienst)

Traditionslinien bürgerschaftlichen Engagements (3. Juli 2000)

Experten: Prof. Dr. Eckart Pankoke (Universität der Gesamthochschule Essen) und Prof. Dr. Christoph Sachße (Universität Gesamthochschule Kassel)

„Veränderte Staatlichkeit“ und „Aktivierender Staat“ (19. September 2000)

Experten: Prof. Dr. Gunnar Schuppert (Humboldt-Universität zu Berlin), Prof. Dr. Adalbert Evers (sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission) und Prof. Dr. Thomas Olk (sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission)

Internationale Zivilgesellschaft (9. Oktober 2000)

Experten: Prof. Dr. Helmut K. Anheier (Direktor des Centre for Civil Society) und Priv. Doz. Dr. Frieder Otto Wolf (Institut für Europäische Kommunikation)

Bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene (4. Dezember 2000)

Experten: Prof. Dr. Oscar W. Gabriel (Universität Stuttgart), Prof. Dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin) und Heidi Sinning (Bertelsmann Stiftung)

Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft: Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven (15. Januar 2001)

Experte: Prof. Dr. Jürgen Kocka (Präsident des Wissenschaftszentrums Berlin)

Bürgerschaftliches Engagement und Verwaltungsreform (5. Februar 2001)

Experten: Dr. Susanne Baer (Humboldt-Universität zu Berlin), Prof. Dr. Rainer Pitschas (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer) und Gerhard Schindler (Leiter der Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung im BMI)

Bürgerschaftliches Engagement und Neue Medien/Internet (5. März 2001)

Experten: Dr. Jeanette Hofmann (Wissenschaftszentrum Berlin), Prof. Dr. Hubertus Buchstein (Universität Greifswald) und Dr. Christoph Bieber (Universität Gießen)

Symposium: „Bürgerschaftliches Engagement und soziales Kapital“ (2. April 2001)

Experten: Prof. Robert Putnam (Harvard University), Prof. Dr. Claus Offe (Humboldt-Universität zu Berlin) und Staatsminister Prof. Dr. Julian Nida-Rümelin (Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und Medien)

Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit“

Erwerbsarbeit und unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Bestandsaufnahme (9. Oktober 2000)

Experte: Dr. Reinhard Lang (Akademie des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Berlin)

Struktur und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen unter besonderer Berücksichtigung der gender-Perspektive (30. Oktober 2000)

Experte: Dr. Ernst Kistler (INIFES)

Erwerbsarbeit und unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in den USA (30. Oktober 2000)

Experte: Holger Backhaus-Maul (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)

Erwerbsarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Sozialwirtschaft (30. Oktober 2000)

Experte: Dr. Karl Birkhölzer (Technische Universität Berlin)

Freistellungsregelungen für bürgerschaftliches Engagement (6. November 2000)

Expertin: Dr. Christina Klenner (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung)

Initiativen bürgerschaftlichen Engagements zur Beschäftigungsfähigkeit (4. Dezember 2000)

Experten: Andrew Wilson (Ashridge Centre for Business and Society) und Dr. Hans-Peter Meister (Institut für Organisationskommunikation, Bensheim)

Arbeit und Stand der Vorbereitungen für das Internationale Jahr der Freiwilligen in der AG „Arbeit und Wirtschaft“ (15. Januar 2001)

Experte: Peter Kromminga (Sprecher der Arbeitsgruppe „Arbeit und Wirtschaft“ des Nationalen Beirats für das Internationale Jahr der Freiwilligen 2001)

Sozialwirtschaft (5. Februar 2001)

Experten: Prof. Dr. Eckhard Hildebrandt (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) und Dieter Thamm (Bank für Sozialwirtschaft)

Bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen (19. Februar 2001)

Experten: Carlotta Köster (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), Dr. Henkel (Bundesverband der Deutschen Industrie), Dr. Höfer (Bundesverband der Deutschen Industrie), Georg Fell (Bund Katholischer Unternehmer), Norbert Jörris (Bund Katholischer Unternehmer), Lisa Heermann (Verband deutscher Unternehmerinnen), Arno Metzler (Bundesverband der Freien Berufe), Dr. Jörg Möllering (Deutscher Industrie- und Handelstag) und Celil Senman (Bundesverband der Wirtschaftsjunioren Deutschland)

Arbeitslosigkeit und bürgerschaftliches Engagement (5. März 2001)

Expertin: Geneviève Hesse (Berlin)

Bürgerschaftliches Engagement in den Gewerkschaften (14. Mai 2001)

Expertinnen und Experte: Sigrid Bachler (Deutscher Gewerkschaftsbund), Dr. Sabine Groner-Weber (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft) und Jupp Legrand (Industriegewerkschaft Metall)

Erwerbsarbeit und unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in den USA: Diskussion der Ergebnisse des Gutachtens (18. Juni 2001)

Experte: Holger Backhaus-Maul (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)

Arbeitslosigkeit und bürgerschaftliches Engagement (2. Juli 2001)

Experten: Prof. Dr. Peter Grottian (Freie Universität Berlin) und Hans-Hermann Hoffmann (Arbeitsloseninitiative Thüringen e.V.)

Entstehung, Entwicklung und Zielsetzung von CSR Europe (10. Dezember 2001)

Expertin: Ann Vandenhende (CSR Europe)

Internationaler Workshop: Corporate Citizenship – Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement (18. Oktober 2000)

Experten: Bob Schout (Chicago), Henk Kinds (Community Partnership, Amsterdam), Dr. Reinhard Lang (Akademie des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Berlin), Dr. Hans-Peter Meister (Institut für Organisationskommunikation,

Bensheim), Andrew Wilson (Ashridge Centre for Business and Society), Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg) und Prof. Dr. Wolfgang Bonß (Universität der Bundeswehr, München)

Internationaler Workshop: Sozialkapital und bürgerschaftliches Engagement (25. Juni 2001)

Expertinnen und Experten: Prof. Dr. Elinor Ostrom (Indiana University), Michael Woolcock (World Bank, Washington D.C.), Prof. Ray Pahl (University of Essex), Hans-Peter Hiepe (Bundesministerium für Bildung und Forschung), Prof. Dr. Beate Krais (Technische Universität Darmstadt)

Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat“

Sport und bürgerschaftliches Engagement (15. Mai 2000)

Experte: Georg Anders (Bundesinstitut für Sportwissenschaft, Köln)

Jugend und bürgerschaftliches Engagement (29. Mai 2000)

Experte: Prof. Dr. Richard Münchmeier (Freie Universität Berlin)

Schule und bürgerschaftliches Engagement (29. Mai 2000)

Experte: Hartmut Holzapfel (Frankfurt/M.)

Gesundheit und bürgerschaftliches Engagement (19. Juni 2000)

Experte: Prof. Dr. Bernhard Badura (Universität Bielefeld)

Arbeitslosigkeit, soziale Integration und bürgerschaftliches Engagement (19. Juni 2000)

Expertin: Katja Barloschky (BAG Arbeit)

Familienselbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement (19. Juni 2000)

Expertin: Dr. Annemarie Gerzer-Sass (Deutsches Jugendinstitut, München)

„Veränderte Staatlichkeit“ und „Aktivierender Staat“ (19. September 2000, gemeinsam mit der Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft“)

Experten: Prof. Dr. Gunnar Schuppert (Humboldt-Universität zu Berlin), Prof. Dr. Adalbert Evers (sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission) und Prof. Dr. Thomas Olk (sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission)

Stadtentwicklung, Soziale Stadt und bürgerschaftliches Engagement (25. September 2000)

Experte: Ralf Zimmer-Hegmann (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, Dortmund)

Migration und bürgerschaftliches Engagement (25. September 2000)

Expertin: Olga Uremovic (Bremen)

Senioren und bürgerschaftliches Engagement (6. November 2000)

Experte: Prof. Dr. Thomas Klie (Evangelische Fachhochschule Freiburg)

Intentionen, Instrumente und Wirkungseinschätzungen ausgewählter Förderstrategien bürgerschaftlichen Engagements im föderalen Staat (5. November 2001)

Experte: Prof. Dr. Josef Schmid (Universität Tübingen)

Internationaler Workshop „Bürgerschaftliches Engagement – Die lebendige Seite des Sozialstaates“ (12. und 13. Mai 2001 in Halle/Saale)

Plenum und Podium: Prof. Dr. Herfried Münkler (Humboldt-Universität zu Berlin), Steven Howlett (Institute for Volunteering Research), Prof. Dr. Birgit Pfau-Effinger (Friedrich-Schiller-Universität Jena), Prof. Dr. Thomas Olk (sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission), Ursula Konitzer (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft) und Uwe Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund)

Arbeitsgruppe „Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland“: Prof. Dr. Roland Roth (sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission), Hans-Jochen Tschiche (Verein Miteinander – Netzwerk für Demokratie und Weltoffenheit in Sachsen-Anhalt e.V., Merseburg), Olaf Ebert (Freiwilligenagentur Haale-Saalekreis), Winfried Ripp (Bürgerstiftung Dresden) und Reinhard Beck (Diakonisches Werk des Kirchenkreises Halberstadt)

Arbeitsgruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Schule“: Dr. Wolfgang Beutel (Friedrich-Schiller-Universität Jena), Marilyn Smith (Executive Director Communities in School, USA), Claudia Wiesner (Universität Gießen), Helga Eule (Leiterin der Grundschule am Weidendamm, Bremen), Andreas Hesse (Projekt EmS – Engagement macht Schule, Halle), Veit Fröhlich (9. Grundschule Prenzlauer Berg, Berlin) und Andreas Rech (Helene-Lange-Schule, Wiesbaden)

Arbeitsgruppe „Wohnumfelderneuerung/Stadtentwicklung und Bürgerschaftliches Engagement“: Prof. Dr. Hartmut Häußermann, (Humboldt-Universität zu Berlin), Joachim Barloschky („Wohnen in Nachbarschaften“, Projektgruppe Tenever, Bremen), Ariane Bischoff (Planungsbüro BASTA, Dortmund-Neustadt), Guido Wolf (Bürgermeister der Stadt Nürtingen), Dr. Irene Wiese-von Ofen und Herr Huttenloher (Planspiel Innenstadt Halle)

Für den 1. Juli 2002 plant die Enquete-Kommission einen weiteren Workshop zum empirischen Forschungsbedarf im Feld des bürgerschaftlichen Engagements. Der Workshop ist Teil eines mehrstufigen Modells zur Klärung des Forschungsbedarfs, der Entwicklung angemessener Konzepte, der Überprüfung ihrer Machbarkeit und schließlich ihrer Umsetzung in konkreten Forschungsprojekten. Ziel ist es, anknüpfend an den Freiwilligensurvey von 1999 ein kontinuierliches Forschungsfeld aufzubauen, das insbesondere Längsschnittbetrachtungen ermöglicht.

5. Verzeichnis der bei internationalen Workshops und Expertengesprächen der Enquete-Kommission eingeladenen Expertinnen und Experten

ANDERS, Georg (Bundesinstitut für Sportwissenschaft, Köln)

ANHEIER, Prof. Dr. Helmut K. (Direktor des Centre for Civil Society)

BACHLER, Sigrid (Deutscher Gewerkschaftsbund)

BACKHAUS-MAUL, Holger (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)

BADURA, Prof. Dr. Bernhard (Universität Bielefeld)

BAER, Dr. Susanne (Humboldt-Universität zu Berlin)

BARLOSCHKY, Joachim (Wohnen in Nachbarschaften, Bremen)

BARLOSCHKY, Katja (BAG Arbeit)

BARTH, Tim (DEVK)

BECK, Prof. Dr. Ulrich (Universität München)

BECK, Reinhard (Diakonisches Werk des Kirchenkreises Halberstadt)

BERNDT, Rolf (Friedrich Naumann Stiftung)

BEUTEL, Dr. Wolfgang (Friedrich-Schiller-Universität Jena)

BIEBER, Dr. Christoph (Universität Gießen)

BIRKHÖLZER, Dr. Karl (Technische Universität Berlin)

BISCHOFF, Ariane (Planungsbüro BASTA, Dortmund-Neustadt)

BONß, Prof. Dr. Wolfgang (Universität der Bundeswehr, München)

BRÖMMLING, Ulrich (Bundesverband Deutscher Stiftungen)

BRÜMMER, Ute (Heinrich Böll Stiftung)

BUCHSTEIN, Prof. Dr. Hubertus (Universität Greifswald)

Dürscheid, Jürgen (DEVK)

EBERT, Olaf (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen, Freiwilligenagentur Halle/S.)

EISEL, Dr. Stephan (Konrad Adenauer Stiftung)

EULE, Helga (Leiterin der Grundschule am Weidendamm, Bremen)

FELL, Georg (Bund Katholischer Unternehmer)

FRÖHLICH, Veit (9. Grundschule Prenzlauer Berg, Berlin)

GABRIEL, Prof. Dr. Oscar W. (Universität Stuttgart)

GAISER, Dr. Wolfgang (Deutsches Jugendinstitut München)

GANZ, Wilma (Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros)

GERZER-SASS, Dr. Annemarie (Deutsches Jugendinstitut München)

GIESELER, Friedrich W. (DEVK)

GLAGOW, Dr. Rainer (Hanns Seidel Stiftung)

GRONER-WEBER, Dr. Sabine (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft)

GROTTIAN, Prof. Dr. Peter (Freie Universität Berlin)

HACKLER, Dieter (Bundesbeauftragter für den Zivildienst)

HÄUSSERMANN, Prof. Dr. Hartmut, (Humboldt-Universität zu Berlin)

HEERMANN, Lisa (Verband deutscher Unternehmerinnen)

HENKEL, Dr. Dr. Robert (Bundesverband der Deutschen Industrie)

HESSE, Andreas (Projekt EmS – Engagement macht Schule, Halle)

HESSE, Geneviève (Berlin)

HIEPE, Hans-Peter (Bundesministerium für Bildung und Forschung)

HILDEBRANDT, Prof. Dr. Eckhard (Wissenschaftszentrum Berlin)

HÖFER, Dr. Heinrich (Bundesverband der Deutschen Industrie)

HOFFMANN, Hans-Hermann (Arbeitsloseninitiative Thüringen e.V.)

HOFMANN, Dr. Jeanette (Wissenschaftszentrum Berlin)

HOLZAPFEL, Hartmut (Frankfurt/M.)

HOWLETT, Steven (Institute for Volunteering Research)

HUTTENLOHER, Christian (Planspiel Innenstadt Halle)

JACOBI, Michael (Stadtstiftung Gütersloh)

JÖRRIS, Norbert (Bund Katholischer Unternehmer)

KINDS, Henk (Community Partnership, Amsterdam)

KISTLER, Dr. Ernst (INIFES)

KLEINHENZ, Prof. Dr. Gerhard (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg)

KLENNER, Dr. Christina (Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung)

KLIE, Prof. Dr. Thomas (Evangelische Fachhochschule Freiburg)

KOCKA, Prof. Dr. Jürgen (Präsident des Wissenschaftszentrums Berlin)

KONITZER, Ursula (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft)

KÖSTER, Carlotta (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)

KRAIS, Prof. Dr. Beate (Technische Universität Darmstadt)

KROMMINGA, Peter (Sprecher der Arbeitsgruppe „Arbeit und Wirtschaft“ des Nationalen Beirats für das Internationale Jahr der Freiwilligen 2001)

LÄMMRICH, Thomas (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft)

LANG, Dr. Reinhard (Akademie des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Berlin)

LANGGUTH, Prof. Dr. Gerd (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn)

LEGRAND, Jupp (Industriegewerkschaft Metall)

LODENKÄMPER, Peter (DEVK)

LÜBKING, Uwe (Deutscher Städte- und Gemeindebund)

MECKING, Dr. Christoph (Bundesverband Deutscher Stiftungen),

MEISTER, Dr. Hans-Peter (Institut für Organisationskommunikation, Bensheim)

METZLER, Arno (Bundesverband der Freien Berufe)

MIELKE, Prof. Dr. Gerd (Arbeitsgruppe Wahlen Freiburg/Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)

MÖLLERING, Dr. Jürgen (Deutscher Industrie- und Handelstag)

MÜNCHMEIER, Prof. Dr. Richard (Freie Universität Berlin)

MÜNKLER, Prof. Dr. Herfried (Humboldt-Universität zu Berlin)

NIDA-RÜMELIN, Staatsminister Prof. Dr. Julian (Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und Medien)

NIELKENS, Dr. Elisabeth (Bürgerstiftung Herten),

OFFE, Prof. Dr. Claus (Humboldt-Universität zu Berlin)

OSTROM, Prof. Dr. Elinor (Indiana University)

PAHL, Prof. Ray (University of Essex)

PANKOKE, Prof. Dr. Eckart (Universität der Gesamthochschule Essen)

PFAU-EFFINGER, Prof. Dr. Birgit (Friedrich-Schiller-Universität Jena)

PITSCHAS, Prof. Dr. Rainer (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften)

PRILLER, Dr. Eckart (Wissenschaftszentrum Berlin)

PUTNAM, Prof. Robert (Harvard University)

RECH, Andreas (Helene-Lange-Schule, Wiesbaden)

REICHART-DREYER, Priv. Doz. Dr. Ingrid (Freie Universität Berlin)

RIPP, Winfried (Bürgerstiftung Dresden)

SACHßE, Prof. Dr. Christoph (Universität/Gesamthochschule Kassel)

SCHAAF-DERICHS, Carola (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen)

SCHINDLER, Gerhard (Leiter der Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung im BMI)

SCHMIDT, Prof. Dr. Josef (Universität Tübingen)

SCHMIED, Dr. Alexandra (Bertelsmann Stiftung)

SCHOOß, Hildegard (Mütterzentren Bundesverband)

SCHOUT, Bob (Chicago)

SCHUPPERT, Prof. Dr. Gunnar (Humboldt-Universität zu Berlin)

SCHWARZ, Dr. Reinhard (Allianz Versicherung, München)

SENMAN, Celil (Bundesverband der Wirtschaftsjunioren Deutschland)

SINNING, Heidi (Bertelsmann Stiftung)

SMITH, Marilyn (Executive Director Communities in School, USA)

STOCKMEIER, Hermann (Versicherungsgruppe Hannover)

THAMM, Dieter (Bank für Sozialwirtschaft)

TSCHICHE, Hans-Jochen (Verein Miteinander – Netzwerk für Demokratie und Weltoffenheit in Sachsen-Anhalt e.V., Merseburg)

TURNER, Nicolaus (Arbeitskreis „Bürgerstiftungen“ im Bundesverband Deutscher Stiftungen)

UREMOVIC, Olga (Bremen)

VANDENHENDE, Ann (CSR Europe)

VON EICKE (Bürgerstiftung Berlin)

WALKENHORST, Peter (Bertelsmann Stiftung)

WIENBERG, Christian (Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros)

WIESE-VON OFEN, Dr. Irene (Planspiel Innenstadt Halle)

WIESNER, Claudia (Universität Gießen)

WILSON, Andrew (Ashridge Centre for Business and Society)

WITTICH, Dr. Evelin (Rosa Luxemburg Stiftung)

WOLF, Guido (Bürgermeister der Stadt Nürtingen)

WOLF, Priv. Doz. Dr. Frieder Otto (Institut für Europäische Kommunikation)

WOLLMANN, Prof. Dr. Hellmut (Humboldt-Universität zu Berlin)

WOOLCOCK, Michael (World Bank, Washington D.C.)

ZEUNER, Bodo (Freie Universität Berlin)

ZIMMER, Prof. Dr. Annette (Westfälische Wilhelms-Universität Münster)

ZIMMER-HEGMANN, Ralf (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, Dortmund)

Anlage 1

Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für bürgerschaftliches Engagement auf Landesebene und in der Bundesregierung

Bundesland	Ansprechpartner	Adresse, Homepage	Telefon, email
Baden-Württemberg	Dr. Konrad Hummel	Sozialministerium Baden-Württemberg Schellingstr. 15 70174 Stuttgart	0711-123-3684 hummel@sm.bwl.de
Bayern	Regierungsdirektorin Susanne Schüssler	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen 80792 München www.wir-fuer-uns.bayern.de	089-12611363 susanne.schuessler@stmas.bayern.de
Berlin	Herbert Spindler	Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz Oranienstr. 106 10969 Berlin	030-9028-2548 herbert.spindler@sengsv.verwalt-berlin.de
Brandenburg	Ministerialdirektor Peter Schafft	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen Heinrich-Mann-Allee 103 14473 Potsdam	0331-866-5700 peter.schafft@masgf.brandenburg.de
Bremen	SR Karl Bronke	Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales Bahnhofsplatz 29 28195 Bremen	0421-361-2559 kbronke@soziales.bremen.de
Hamburg	Susanne Wegener	Behörde für Soziales und Familie Hamburger Str. 47 22083 Hamburg	040-42863-2660 Susanne.Wegener@bsf.hamburg.de
Hessen	Manfred Husemann	Staatskanzlei Hessen Bierstädter Str.2 65189 Wiesbaden www.gemeinsam-aktiv.de	0611-32-3815 m.husemann@stk.hessen.de
Mecklenburg-Vorpommern	Katja Tovarek	Ministerpräsident des Landes MV – Staatskanzlei – Referat 110 Schlossstr. 2-4 19053 Schwerin	0385-588-1110 katja.tovarek@stk.mv-regierung.de
Niedersachsen	Dr. Kerstin Freudiger und Thomas Hermann	Niedersächsisches Justizministerium Am Waterlooplatz 1 30169 Hannover Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales Gustav-Bratke-Allee 2 30169 Hannover www.niedersachsen.de/MS_freiwillige.htm	0511-120-5068 kerstin.freudiger@mj.niedersachsen.de 0511-120-2974 thomas.hermann@mfas.niedersachsen.de
Nordrhein-Westfalen	Dirk Meyer	Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NRW Fürstenwall 25	0211-855-3708 dirk.meyer@mfjfg.nrw.de

Bundesland	**Ansprechpartner**	**Adresse, Homepage**	**Telefon, email**
Rheinland-Pfalz	Dr. Frank Heuberger	Staatskanzlei Rheinland-Pfalz Peter-Altmeier-Allee 1 55116 Mainz www.wir-tun-was.de	06131-16-4247 frank.heuberger@stk.rlp.de
Rheinland-Pfalz	Gunhild Weihe-von der Groeben	Geschäftsstelle Ehrenamt Ministerium des Innern und für Sport Schillerplatz 3-5 55116 Mainz	06131-16 38 77 Gunhild.Weihe@ism.rlp.de
Saarland	Dr. Ludwin Vogel	Staatskanzlei des Saarlandes Am Ludwigsplatz 14 66117 Saarbrücken	0681-50112-52 l.vogel@staatskanzlei. saarland.de
Sachsen	Ministerialrat Wolfgang Buchner	Sächsische Staatskanzlei 01095 Dresden	0351-564-1290 wolfgang.buchner@dd.sk. sachsen.de
Sachsen-Anhalt	Dr. Gabriele Theren	Thüringer Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales Seepark 5-7 39116 Magdeburg www.plattformehrenamt.de	0391-567-6922 theren@ms.las-net.de
Schleswig-Holstein	Dr. Peter Zängl	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz Adolf-Westphal-Str. 4 24143 Kiel www.wir.schleswig-holstein.de	0431-988-5600 peter.zaengl@sozmi.landsh.de
Thüringen	Gabriele Wegener-Urban	Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit Werner-Seelenbinder-Str. 6 99096 Erfurt	0361-3798213 wegener-urbang@tmsfg.thueringen.de
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Dr. Martin Schenkel (seit 2. Mai 2002)	Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Rochusstr. 8-10 53123 Bonn	030-20655-1680 martin.schenkel@bmfsfj. bund.de

Anlage 2

Rechtsänderungen und Gesetzesinitiativen in der 14. Wahlperiode
Stand: 25. April 2002

Titel (Änderungsgesetz, Gesetzentwurf, Vorschrift)	**Initiator/ Zeitpunkt der Einbringung**	**Inhalt (in Bezug auf bürgerschaftl. Engagement)**	**Ergebnis**
Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse	Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/280 vom 19.01.1999)	– Steuerfreie Aufwandsentschädigungen (§3 Nr. 26 EStG) sind steuerfreie Einnahmen und gelten auch in der Sozialversicherung nicht als Arbeitsentgelt (§14 SBG IV) – Erweiterte Steuerfreistellung von Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen – Zusammenlegung von Haupt- und Nebentätigkeiten (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/441)	Gesetz vom 24.03.1999 (BGBl I, 1999, Nr. 14, S. 388) In-Kraft-Treten: 01.04.1999
Gesetz zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2000 (GKV-Gesundheitsreform 2000)	Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/1245 vom 23.06.1999) Bundesregierung (BT-Drs. 14/1721 vom 06.10.1999)	Stärkung der Selbsthilfe – Förderung der gesundheitsbezogenen Arbeit von Selbsthilfegruppen durch pauschale Zuschüsse – Beteiligung bei der betrieblichen Gesundheitsförderung – Bessere Fördermöglichkeiten für Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen durch Zuschuss von 0,51 € je Versichertem pro Kalenderjahr (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/2369)	Gesetz vom 29.12.1999 (BGBl I, Nr. 59, S. 2626) In-Kraft-Treten: 01.01.2000
Gesetz zur Familienförderung	Bundesregierung (BT-Drs. 14/1670 vom 29.09.1999) Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/1513 vom 27.08.1999)	– Berücksichtigung von Kindern beim Kindergeld, die einen freiwilligen Dienst im Ausland ableisten – Berücksichtigung von Teilnehmern am Europäischen Freiwilligendienst beim Familienleistungsausgleich (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/2022)	Gesetz vom 28.12.1999 (BGBl I, Nr. 58, S. 2552) In-Kraft-Treten: 01.01.2000
Gesetz zur Bereinigung von steuerlichen Vorschriften (Steuerbereinigungsgesetz)		– Erhöhung der Übungsleiterpauschale von 2.400 DM auf 3.600 DM bzw. 1.848 €, (§ 3 Nr. 26 EStG) und Umwandlung in einen Steuerfreibetrag – Nebenberufliche Tätigkeiten als Betreuer werden zusätzlich in die begünstigten Tätigkeiten einbezogen (Beschlussempfehlung BT-Drs. 14/2035 und Bericht: BT-Drs. 14/2070)	Gesetz vom 22.12.1999 (BGBl I 1999, Nr. 59, S. 2601) In-Kraft-Treten: 01.01.2000

Titel (Änderungsgesetz, Gesetzentwurf, Vorschrift)	**Initiator/ Zeitpunkt der Einbringung**	**Inhalt (in Bezug auf bürgerschaftl. Engagement)**	**Ergebnis**
Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen	Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/2340 vom 13.12.1999)	– Verbesserte steuerliche Abzugsmöglichkeiten für Zuwendungen an gemeinnützige Stiftungen – Zuwendungen für gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke sind frei von Erbschafts- und Schenkungssteuer – Erleichterung bei der Errichtung von Stiftungen dadurch, dass in den ersten 3 Jahren nach Gründung erwirtschaftete Erträge zur weiteren Erhöhung des Stammkapitals verwendet werden dürfen – Möglichkeit, Mittel an Stelle einer zeitnahen Verwendung für die steuerbegünstigten Zwecke in eine dauerhafte freie Rücklage einzustellen, wurde begünstigt (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/3010 und 14/3528)	Gesetz vom 25.07.2000 (BGBl I, Nr. 33, S. 1034) In-Kraft-Treten: 01.01.2000 (Artikel 7), 26.07.2000 (übrige Artikel)
Gesetz zur Änderung des Soldatengesetzes und anderer Vorschriften	Bundesregierung (BT-Drs. 14/4062 vom 11.09.2000)	– Möglichkeit der Versagung einer Beurlaubung kommunaler Mandatsträger bei Vorrang von Belangen der Bundeswehr (§ 25 Abs. 3) (Gutachterliche Stellungnahme der Enquete-Kommission vom 06.11.2000, KDrs. Nr. 14/181) (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/4548)	Gesetz vom 23.12.2000 (BGBl I, Nr. 57, S. 1815) In-Kraft-Treten: 24.12.2000
Künstlersozialgesetz (Zweites Gesetz zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes und anderer Gesetze)	Bundesregierung (BT-Drs. 14/5066 vom 12.01.2001)	– Herausnahme der Übungsleiter pauschale aus der Bemessungsgrundlage für die Künstlersozialabgabe – Ausnahme von der Abgabepflicht nach § 24 Abs. 1 und 2 KSVG für gemeinnützig anerkannte Vereine, die die kulturelle Betätigung zum Zweck haben (Gutachterliche Stellungnahme der Enquete-Kommission vom 06.11.2000, KDrs. Nr. 14/120) (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/5792)	Gesetz vom 19.06.2001 (BGBl I, Nr. 26, S. 1027) In-Kraft-Treten: 01.01.1998 (Artikel 1 a), 20.06.2001 (Artikel 7 a), 01.01.2002 (Artikel 1 Nr. 2 a, 13, Artikel 5 bis 7, 10), 01.07.2001 (übrige Artikel)

Titel (Änderungsgesetz, Gesetzentwurf, Vorschrift)	**Initiator/ Zeitpunkt der Einbringung**	**Inhalt (in Bezug auf bürgerschaftl. Engagement)**	**Ergebnis**
Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes	Bundesregierung (BT-Drs. 14/5741 vom 02.04.2001)	– Ausweitung der Aufgaben für Betriebsräte und damit der betrieblichen Mitbestimmung – Vorschläge zur Gestaltung von Arbeitszeit und -organisation oder zu Qualifizierungsmaßnahmen – Verankerung von besserer Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Verstärkung der Integration ausländischer Kolleginnen und Kollegen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit – Möglichkeit der Delegation von Beteiligungsrechten an Arbeitsgruppen – Stärkere Einbeziehung einzelner in die Arbeit des Betriebsrats – Stärkung der Jugend- und Auszubildendenvertretung (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/6352)	Gesetz vom 27.07.2001 (BGBl. I, Nr. 39, S. 1852) In-Kraft-Treten: 28.07.2001
Zweites Gesetz zur Familienförderung	Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/6160 vom 21.05.2001) Bundesregierung (BT-Drs. 14/6411 vom 25.06.2001)	Ausdehnung des § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 d EStG auf „Freiwilligendienst im Sinne des Beschlusses Nr. 1031/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.04.2000 zur Einführung des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms ‚Jugend' (...)" und auf „einen anderen Dienst im Ausland im Sinne von § 14 b des Zivildienstgesetzes" (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/6582)	Gesetz vom 16.08.2001 (BGBl I 2001, Nr. 42, S. 2074) In-Kraft-Treten: 01.01.2001 (Anwendung von § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2d)
Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes	Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/6434 vom 26.06.2001)	Wegfall des Genehmigungserfordernisses für Gelegenheitsverkehre in der Form von Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen für Jugendliche (keine Doppelgenehmigung mehr) (Gutachterliche Stellungnahme der Enquete-Kommission vom 28.09.2001, KDrs. Nr. 14/157) (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs 14/8354)	Gesetz vom Bundestag beschlossen am 18.04.2002 (Plenarprotokoll 14/230 S. 22902 D)

Titel (Änderungsgesetz, Gesetzentwurf, Vorschrift)	**Initiator/ Zeitpunkt der Einbringung**	**Inhalt (in Bezug auf bürgerschaftl. Engagement)**	**Ergebnis**
Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Steueränderungsgesetz 2001)	Bundesregierung (BT-Drs. 14/6877 vom 07.09.2001)	Verbesserung der Besteuerung für ausländische Künstler: – Freigrenze von 250 € pro Auftritt und Künstler – Gestaffelte Besteuerung ab 251 €: (251 bis 500 €: 10 %, 501 bis 1.000 €: 15 %, über 1.000 €: 25 %) – Ab 2003 Absenkung des höchsten Steuersatzes auf 20 % (Beschlussempfehlung BT-Drs. 14/7340 und Bericht BT-Drs. 14/7341)	Gesetz vom 20.12.2001 (BGBl I, 2001, Nr. 72, S. 3794) In-Kraft-Treten: 23.12.2001
Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)	Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/6944 vom 24.09.2001)	Ehrenamtliche Tätigkeit über 15 Wochenstunden hinausgehend möglich, ohne dass ein Leistungsanspruch entfällt (Änderung SGB III, § 118a)	Gesetz vom 14.12.2001 (BGBl I, Nr. 66, S. 3443) In-Kraft-Treten: 01.01.2002
Gesetzentwurf zur Förderung der ambulanten Hospizarbeit	Bundesrat (BT-Drs. 14/6754 vom 26.07.2001)	– Förderung der ambulanten Hospizarbeit durch die Krankenkassen (vgl. Pflegeleistungsergänzungsgesetz) – Unterstützung von Hospizgruppen in Form von pflegerischer, palliativ-medizinischer und psychologischer Hilfe – Erweiterung der Förderbedingungen des § 39 a SGB V – Zuschuss zu den Personalkosten, die ambulanten Hospiz diensten für die Gewinnung, Vorbereitung, Koordination und Begleitung ehrenamtlicher Hospizkräfte entstehen (vgl. Pflege leistungsergänzungsgesetz) (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/8518)	Ablehnung in zweiter Lesung am 18.04.2002 (Plenarprotokoll 14/230, S. 22902 D) *Hinweis: Die in diesem Gesetzentwurf enthaltenen Vorschläge wurden teilweise im Pflegeleistungsergänzungsgesetz berücksichtigt (s.u.)*

Titel (Änderungsgesetz, Gesetzentwurf, Vorschrift)	Initiator/ Zeitpunkt der Einbringung	Inhalt (in Bezug auf bürgerschaftl. Engagement)	Ergebnis
Pflegeleistungs-ergänzungsgesetz	Bundesregierung (BR-Drs 14/7154 vom 17.10.2001)	– Stärkung und Förderung der häuslichen Pflege von Pflege-bedürftigen – Zusätzliche Möglichkeiten für Förderung von einfachen Betreuungsangeboten (z.B. ehrenamtliche Betreuungsgruppen) und Modellprojekten, die das Zusammenwirken von Pflegeversicherung, Familie und freiwilliger Hilfe weiterentwickeln – Bildung eines Mittelweges zwischen häuslicher Versorgung und professioneller Tages pflege; dadurch Entlastung pflegender Angehöriger und Kostensenkung – Förderung der ambulanten Hospizarbeit durch die Krankenkassen – Zuschuss zu den Personalkosten, die ambulante Hospizdienste für die Gewinnung, Vorbereitung, Koordination und Begleitung ehrenamtlicher Hospizkräfte aufwenden – Projektmittel des Bundes in Höhe von 10 Mio. € pro Jahr plus Zuschüsse für Länder und Kommunen in gleicher Höhe (Summa: 20 Mio. €) (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/7473)	Gesetz vom 20.12.2001 (BGBI I, Nr. 70, S. 3728) In-Kraft-Treten: 01.01.2002 (Artikel 1,2 und 5), 21.12.2001 (übrige Artikel)
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres	Bundesrat (BT-Drs. 14/5120 vom 19.01.2001)	Die unterschiedlich festgelegte Altersgrenze als Zugangsvoraussetzung zum freiwilligen sozialen Jahr und zum freiwilligen ökologische Jahr soll durch die Erfüllung der Vollzeitschulpflicht ersetzt werden. Somit soll auch den Absolventinnen und Absolventen der Hauptschulen der Zugang ermöglicht werden. (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/8634)	Ablehnung in zweiter Lesung am 22.03.2002 (Plenarprotokoll 14/228, S. 22672)

Titel (Änderungsgesetz, Gesetzentwurf, Vorschrift)	**Initiator/ Zeitpunkt der Einbringung**	**Inhalt (in Bezug auf bürgerschaftl. Engagement)**	**Ergebnis**
Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres und des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres (FSJ-Förderungsänderungsgesetz)	Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/7485 vom 14.11.2001)	– Senkung des Mindestalters für die Teilnahme am freiwilligen sozialen Jahr von 17 auf 16 Jahre und beim freiwilligen ökologischen Jahr von 16 auf 15 Jahre – Wegfall der Vorgaben für die Träger bei der Gestaltung der Seminare, Ermöglichung des FSJ in Israel – Ausweitung des Freiwilligendienstes auf das nichteuropäische Ausland sowie Regelungen der Trägerzulassung, Erweiterung der Einsatzfelder, Flexibilisierung der Dienstdauer, Anrechnung des Freiwilligendienstes beim Pflichtdienst für anerkannte Kriegsdienstverweigerer (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/7811)	Gesetz vom Bundestag beschlossen am 22.03.2002 (Plenarprotokoll 14/228, S. 22672)
Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts	Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs 14/8277 vom 20.02.02) Bundesregierung (BT-Drs. 14/8765 vom 11.04.02)	– Modernisierung des materiellen Stiftungsrechts – Regelung der Voraussetzungen für die Erlangung der Rechtsfähigkeit einer Stiftung – Rechtsanspruch des Stifters auf Anerkennung der Rechtsfähigkeit – Errichtung von Stiftungen für alle gemeinwohlkonformen Zwecke	Gesetz vom Bundestag beschlossen am 25.04.2002 (Plenarprotokoll 14/233)
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden in das Grundgesetz	Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/8503 vom 13.03.2002)	Ergänzung bzw. Änderung des Grundgesetzes durch die Einführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid	Überweisungsbeschluss vom 21.03.2002: Innenausschuss (federführend), Rechtsausschuss

Titel (Änderungsgesetz, Gesetzentwurf, Vorschrift)	**Initiator/ Zeitpunkt der Einbringung**	**Inhalt (in Bezug auf bürgerschaftl. Engagement)**	**Ergebnis**
Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Vereinsförderung und der Vereinfachung der Besteuerung der ehrenamtlich Tätigen	CDU/CSU-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 14/1145 om 15.06.1999)	– Schaffung einer zusätzlichen Rücklagemöglichkeit nach § 58 Nr. 7 AO – Erhöhung der Besteuerungs- und Zweckbetriebsgrenzen von 60.000 DM auf 120.000 DM – Erhöhung des steuerfreien Übungsleiterpauschbetrags (§ 3 Nr. 26 EstG) auf 4.800 DM – Erhöhung der Grenze für die Pauschalierung der Vorsteuer von bisher 60.000 DM auf 120.000 DM (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/3412)	Ablehnung in zweiter Lesung am 29.06.2000 (Plenarprotokoll 14/111, S. 10550 C)
Gesetzentwurf zur Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit	CDU/CSU-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 14/3778 vom 04.07.2000)	Freistellung Ehrenamtlicher von der Versicherungspflicht (Anfügung von Abs. 5 an § 7 SGB IV: Klarstellung, dass die Wahrnehmung von Ehrenämtern keine Beschäftigung im Sinne des § 7 Abs. 1 SGB IV darstellt und damit nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegt)	Überweisungsbeschluss am 12.10.2000: Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung (federführend), Innenausschuss, Sportausschuss, Finanzausschuss, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder, Ausschuss für Kultur und Medien (Erste Lesung)
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung ehrenamtlicher Tätigkeiten in Vereinen und Organisationen	CDU/CSU-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 14/5224 vom 06.02.2001)	– Ausdehnung der steuerfreien Einnahmen nach § 3 Nr. 26 EStG auf ehrenamtliche Vorstandsmitglieder, Funktionsträger und Helfer – Erhöhung der steuerfreien Einnahmen von 3.600 DM auf 4.800 DM (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/6218)	Ablehnung in zweiter Lesung am 22.02.2002 (Plenarprotokoll 14/219, S. 21735 B)
Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Leistungen in der Pflege (Pflegeleistungsverbesserungsgesetz)	CDU/CSU-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 14/5547 vom 13.03.2001)	Anerkennung des allgemeinen Betreuungsbedarfes demenzkranker Menschen u.a. durch Rücknahme der Beitragssenkung für Arbeitslosenhilfeempfänger (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/6308)	Ablehnung in zweiter Lesung am 21.06.2001 (Plenarprotokoll 14/176, S. 17323 C)

Titel (Änderungsgesetz, Gesetzentwurf, Vorschrift)	**Initiator/ Zeitpunkt der Einbringung**	**Inhalt (in Bezug auf bürgerschaftl. Engagement)**	**Ergebnis**
Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Stiftungsrechts	FDP-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 14/336 vom 28.01.1999)	Verbesserung der Rahmenbedingungen für Stiftungen: Reform der zivilrechtlichen Vorschriften, Wegfall der staatlichen Genehmigung, des sog. Konzessionssystems, notarielle Beurkundung als alleinige Voraussetzung der Stiftungserrichtung, Regelung der Rechtsaufsicht der Länder, Verbesserung der steuerlichen Bedingungen im Sinne der §§ 52 bis 54 Abgabenordnung, dauerhafte Erhaltung des Stiftungskapitals durch Erhöhung der Rücklagemöglichkeiten (Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 14/3010)	Ablehnung in zweiter Lesung am 24.03.2000 (Plenarprotokoll 14/96, S. 8920 A)
Entwurf eines Gesetzes für eine Reform des Stiftungszivilrechts (Stiftungsrechtsreformgesetz)	FDP-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 14/5811 vom 04.04.2001)	Umfassende Reform der §§ 80 bis 88 Bürgerliches Gesetzbuch: Entbürokratisierung und Vereinfachung des Stiftungsrechts, Abschaffung des Genehmigungsverfahrens, Einführung einer Pflicht zur Rechenschaftslegung über Tätigkeit und finanzielle Aktivitäten der Stiftung.	Ablehnung in zweiter Lesung am 25.04.2002 (Plenarprotokoll 14/233)
Gesetzentwurf zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verfahrensvorschriften zur Wahl und Berufung ehrenamtlicher Richter	Bundesrat (BR-Drs. 47/02 vom 22.03.2002 – Beschluss)	– Einheitliche Amtsperioden von fünf Jahren für die verschiede nen Gerichtszweige – Änderung der Abstimmungsmodalitäten bei den Wahlverfahren und der Zusammensetzung der Wahlausschüsse – Regelung eines Benachteiligungsverbotes und Freistellungsregelung	Bundesratsbeschluss vom 22.03.02 *(Einbringung in den Bundestag ist noch nicht erfolgt)*
Verordnung zur Änderung der Einkommensteuerdurchführungsverordnung	Bundesregierung (Verordnung vom 10.12.1999)	Erweiterung der Kompetenz zum Ausstellen von Spendenbescheinigungen von Vereinen (Abschaffung der Durchlaufspendenverfahren)	Verordnung vom 10.12.1999 (Bundessteuerblatt 1999, I, S. 1132) In-Kraft-Treten: 01.01.2000

Titel (Änderungsgesetz, Gesetzentwurf, Vorschrift)	**Initiator/ Zeitpunkt der Einbringung**	**Inhalt (in Bezug auf bürgerschaftl. Engagement)**	**Ergebnis**
Lohnsteuer-richtlinien 2002 (Richtlinie 13)	Bundesregierung (Richtlinie vom 11.10.2001)	– Änderung der Lohnsteuerricht-linien mit der Konsequenz, dass erweiterte Steuerfreistellungen auch für diejenigen ehrenamt-lich Tätigen gewährt werden, die Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen erhalten (§ 3 Nr. 12 EStG) – Anhebung der steuerfreien Aufwandspauschale für die aus öffentlichen Kassen gezahlten Aufwandsentschädigungen auf 154 € monatlich, damit prak-tisch Gleichstellung mit der „Übungsleiterpauschale“ (Weg fall der bisherigen Kappung auf ein Drittel)	Richtlinie vom 11.10.2001, Bundessteuerblatt I, Sondernummer 1/2001 In-Kraft-Treten: 01.01.2002 Kabinettsbeschluss: 08.07.2001
Erlass der Haupt-stelle der Bundes-anstalt für Arbeit	Erlass der BAA vom 20.02.2001 an das LAA Rheinland-Pfalz–Saarland	Die Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit eines Ortsbürgermeisters in Rheinland-Pfalz ist keine Ne-bentätigkeit i.S.v. § 5 Abs. 3 Al-tersteilzeitgesetz. Das bedeutet: Der Anspruch auf Leistungen (Er-stattung des sog. Aufstockungsbe-trages durch die BfA an den Ar-beitgeber) ruht auch dann nicht, wenn die Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Bürgermeister die Geringfügigkeitsgrenze des § 8 SGB IV übersteigt.	Erlass der BAA vom 20.02.2001 an das LAA Rheinland-Pfalz–Saarland
Änderung von Anlage 4 des Rund-schreibens der Spit-zenverbände der Sozialversiche-rungsträger zum Gesetz zur Förde-rung der Selbstän-digkeit vom 20.12.1999	Spitzenverbände der Sozialversicherungs-träger (Neufassung von Anlage 4: 21.11.2001)	– Übungsleiter in Sportvereinen sind nicht mehr grundsätzlich als abhängig Beschäftigte anzusehen. – Kriterien für Selbständigkeit sind: Durchführung des Trai-nings in eigener Verantwortung; geringer zeitlicher Aufwand und Vergütung. (Ergebnis einer Besprechung im BMA am 15.08.2001) – Kriterien gelten nach Mitteilung des BMA vom 26.11.2001 auch für Übungsleiter außerhalb der Sportvereine.	Änderung von Anlage 4 des Rundschreibens am 21.11.2001 auf Grund der Besprechung am 15.08.2001

Anlage 3:

Parlamentarische Initiativen zum bürgerschaftlichen Engagement auf Bundesebene in der 14. Wahlperiode – Anträge, Große und Kleine Anfragen – Stand: 25. April 2002

Initiative	Initiator/Zeitpunkt der Einbringung	Titel	Ergebnis
Antrag	FDP-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/7811 vom 12.12.2001	Deutschland braucht gesetzliche Rahmenbedingungen für einen allgemeinen Freiwilligendienst	Abgelehnt in zweiter Beratung am 22.3.2002 (Plenarprotokoll 14/228, S. 22664 D)
Antrag	CDU/CSU-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/4386 vom 24.10.2000	Gemeinnützige Vereine von hohen Energiekosten entlasten	Abgelehnt in zweiter Beratung am 22.02.2002 (Plenarprotokoll 14/219, S. 21720D)
Antrag	CDU/CSU-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/2989 vom 21.03.2000	Neue Belastungen für ehrenamtlich Tätige zurücknehmen	Beschluss: Überweisung an Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung (federführend), Innenausschuss, Sportausschuss, Finanzausschuss, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder, Ausschuss für Kultur und Medien (Plenarprotokoll 14/99 vom 13.04.2000, Plenarprotokoll 14/100 vom 14.04.2000)
Große Anfrage	CDU/CSU-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/7114 vom 9.10.2001	Zur umfassenden und nachhaltigen Förderung der Entwicklung des Sports in Deutschland	Antwort der Bundesregierung; BMI: BT-Drs. 14/8865 vom 24.04.2002
Große Anfrage	CDU/CSU-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/3680 vom 27.06.2000	Sicherung der Zukunft der Vereine durch wirtschaftliche und bürokratische Entlastung- Erhöhung der Gestaltungsmöglichkeiten und Freiräume Hierzu: Entschließungsantrag BT-Drs. 14/8035 vom 22.01.2002	Antwort der Bundesregierung, BMF: BT-Drs. 14/5445 vom 6.03.2001 Im Plenum beraten, Entschließungsantrag abgelehnt am 24.02.02, (Plenarprotokoll 14/212, S. 21032D-21041C, 21062C-21065B/Anl.)
Kleine Anfrage	CDU/CSU-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/8676 vom 19.03.2002	Förderung und Stärkung ehrenamtlicher Chor- und Orchesterarbeit	Antwort der Bundesregierung, BMJ: BT-Drs. 14/8762 vom 12.04.2002
Kleine Anfrage	PDS-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/8553 vom 13.03.2002	Anerkennung des Skatspiels als Denksportart und Förderung von Skatvereinen als gemeinnützig und steuerbegünstigt	Antwort der Bundesregierung, BMI: BT-Drs. 14/8726 vom 2.04.2002
Kleine Anfrage	FDP-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/6118 vom 16.05.2001	Gesetz zur Förderung eines Freiwilligen Internationalen Dienstes	Antwort der Bundesregierung; BMFSFJ: BT-Drs. 14/6245 vom 5.06.2001
Kleine Anfrage	CDU/CSU-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/5709 vom 27.03.2001	Verbesserung für Freiwillige in europäischen und internationalen Freiwilligendiensten	Antwort der Bundesregierung, BMFSFJ: BT-Drs. 14/5893 vom 17.4.2001

Initiative	Initiator/Zeitpunkt der Einbringung	Titel	Ergebnis
Kleine Anfrage	FDP-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/5602 vom 14.03.2001	Neues Spendenrecht entbürokratisieren	Antwort der Bundesregierung; BMF: BT-Drs. 14/5726 vom 29.03.2001
Kleine Anfrage	FDP-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/4963 vom 06.12.2000	Reform des Stiftungszivilrechts	Antwort der Bundesregierung, BMJ: BT-Drs. 14/5055 vom 08.01.2001
Kleine Anfrage	PDS-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/4032 vom 01.09.2000	Möglichkeiten zur Gründung einer Stiftung zur Förderung der Selbsthilfe von Menschen mit Behinderungen und im Alter mit Mitteln aus der Zinsersparnis für den Bund im Zusammenhang mit der Versteigerung der UMTS-Lizenzen	Antwort der Bundesregierung, BMA: BT-Drs. 14/4148 vom 01.09.2000
Kleine Anfrage	FDP-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/3599 vom 07.06.2000	Forderung nach Abschaffung der Sozialversicherungspflicht für das Ehrenamt	Antwort der Bundesregierung, BMA: BT-Drs. 14/3726 vom 29.06.2000
Kleine Anfrage	CDU/CSU- Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/3586 vom 6.06.2000	Sozialversicherungspflicht von Aufwandsentschädigungen der Helferinnen und Helfer der Freiwilligen Feuerwehren und ehrenamtlich Tätiger	Antwort der Bundesregierung, BMA: BT-Drs. 14/ 3848 vom 5.07.2000
Kleine Anfrage	PDS-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/3239 vom 17.04.2000	Internationale Freiwilligendienste	Antwort der Bundesregierung, BMFSFJ: BT-Drs. 14/3283 vom 05.05.2000
Kleine Anfrage	CDU/CSU-Bundestagsfraktion BT-Drs. 14/402 vom 22.02.1999	Ehrenamt und Arbeitslosigkeit	Antwort der Bundesregierung; BMA: BT-Drs. 14/511 vom 12.03.1999

Anlage 4

Fallbeispiele zu Haftung und Versicherungsschutz

Fallbeispiel 1: „Eigenschaden“ der bürgerschaftlich engagierten Person

	Personenschaden	**Sachschaden**	**Vermögensschaden**
Schaden, den die bürgerschaftlich engagierte Person selbst erleidet: Ein niedergelassener Arzt wird in den Kirchenvorstand gewählt. Auf dem Weg zur Vorstandssitzung mit dem eigenen Pkw ...	... kommt es zu einem Verkehrsunfall		– Berufsgenossenschaft bestreitet Eintrittspflicht – Arzt will Schädiger in Anspruch nehmen
	Er erleidet einen Oberschenkelhalsbruch und ist auf Dauer zu 30 % erwerbsunfähig	Der gerade angeschaffte – Pkw ist erheblich beschädigt – neue Anzug ist unbrauchbar	
Schaden	– Krankenhauskosten – Schmerzensgeld – Verdienstausfall	1. Pkw – Reparatur – Nutzungsausfall 2. Anzug – Wertminderung – Wiederbeschaffungswert	– Rechtsanwaltskosten – Gerichtskosten
Anspruch gegen Träger	– aus Geschäftsbesorgung – wenn Berufsgenossenschaft eintrittspflichtig ist, so ist dieser Anspruch nach SGB VII ausgeschlossen	– aus Geschäftsbesorgung	– aus Geschäftsbesorgung
Versicherungsschutz über den Träger	– Berufsgenossenschaft (hier VBG) (unter bestimmten Voraussetzungen ab 20 %): automatische Deckung – Gruppenunfallversicherung	1. Pkw-Einsatzversicherung (Benzinklausel bei Betriebshaftpflichtversicherung) 2. Betriebshaftpflichtversicherung	– Rechtsschutzversicherung
Privater Versicherungsschutz	– Unfall-, Lebens-, Kranken- und Berufsunfähigkeitszusatzversicherung – Rechtsschutz	– Vollkasko umfasst nicht Nutzungsausfall, Wertminderung und Rückstufung	– Rechtsschutzversicherung

Fallbeispiel 2: Durch bürgerschaftlich engagierte Person verursachter „Drittschaden“

	Personenschaden	**Sachschaden**	**Vermögensschaden**
Schaden, den die bürgerschaftlich engagierte Person Dritten zufügt: Eine Hausfrau arbeitet ehrenamtlich bei der Vorbereitung und Durchführung eines Kindergottesdienstes mit. Sie ...	... fährt mit dem Fahrrad dorthin und nimmt einem Pkw die Vorfahrt. Dieser muss ausweichen und fährt gegen einen Baum.		– Es wird ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen fahrlässiger Körperverletzung und Straßenverkehrsgefährdung eingeleitet. – fehlerhafte Spendenbescheinigung
	Der Pkw-Fahrer stirbt unfallbedingt.	Der Pkw erleidet einen Totalschaden.	
Schaden	– Beerdigungskosten – Unterhaltsansprüche	– Wiederbeschaffungswert – Nutzungsausfall – Rückstufungsschaden	– Rechtsanwaltskosten – Gerichtskosten – Spender zahlt höhere Steuern
Haftung	§ 823 BGB (Schadenersatzanspruch aus so genannter unerlaubter Handlung)	§ 823 BGB	
	Freistellungsanspruch gegenüber Träger?		
Versicherungsschutz über den Träger	– Betriebshaftpflichtversicherung/ Vereinshaftpflichtversicherung, wenn bürgerschaftlich engagierte Person mitversichert ist	– Betriebshaftpflicht versicherung/Vereinshaftpflichtversicherung	– Rechtsschutzversicherung – Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung
Privater Versicherungsschutz	– Privathaftpflichtversicherung – Ausschluss der Privathaftpflichtversicherung, – wenn öffentliches Ehrenamt ausgeübt wird – wenn Schaden durch verantwortliche Tätigkeit herbeigeführt wird		– Rechtsschutzversicherung

Anmerkungen; Hätte die Hausfrau den Unfall mit dem Kfz verursacht,

– wäre (private) Kfz-Haftpflichtversicherung eintrittspflichtig; in Betriebshaftpflichtversicherung gilt Benzinklausel
– gilt bezüglich des Eigenschadens der Hausfrau das oben zu Fall 1) Gesagte.

Fallbeispiel 3: Durch bürgerschaftlich engagierte Person verursachter Schaden des Trägers

	Personenschaden	Sachschaden	Vermögensschaden
Schaden, den die bürgerschaftlich engagierte Person der Einrichtung (oder den dort beschäftigten Personen) zufügt.	Ein ehrenamtlich Tätiger verletzt den anderen.	Durch brennende Kerze brennt das Vereinsheim ab.	– verspätete Beantragung von öffentlichen Mitteln – Fehler beim Einzug von Mitgliedsbeiträgen – Vertrauensperson veruntreut Gelder
Schaden	– Krankenhausbehandlung – Schmerzensgeld	– Wiederaufbau des Vereinsheims – Erneuerung der Inneneinrichtung	– keine öffentlichen Zuschüsse – geringere Einnahmen
Haftung	§ 823 BGB; evtl. Haftungsausschluss nach SGB VII	§ 823 BGB	Schadenersatzanspruch aus Geschäftsbesorgungsvertrag
Versicherungsschutz über den Träger	– Berufsgenossenschaft: automatische Deckung – Gruppenunfallversicherung	Feuer, Leitungswasser, Sturm, Elektronik	– Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung – Vertrauensschaden-Haftpflichtversicherung
Privater Versicherungsschutz	wenn „Arbeitsunfall“ keine Deckung aus privater Haftpflichtversicherung	Ausschluss der Privathaftpflichtversicherung nur – wenn öffentliches Ehrenamt ausgeübt wird oder – Schaden durch verantwortliche Tätigkeit herbeigeführt wird	

Versicherungsbedarf für den Träger

Fall 1

Gruppen-Unfallversicherung
Pkw-Einsatz
Rechtsschutz

Fall 2

Vereins-Haftpflichtversicherung/Betriebshaftpflichtversicherung
Rechtsschutz
Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung

Fall 3

Gruppen-Unfallversicherung
Sachversicherungen
Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung
Vertrauensschaden-Haftpflichtversicherung

Also:

- Vereins-Haftpflichtversicherung/Betriebshaftpflichtversicherung
- Gruppen-Unfallversicherung
- Sachversicherungen (wenn Sachwerte vorhanden sind)
- Rechtsschutz
- Pkw-Einsatz
- Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung
- Vertrauensschaden-Haftpflichtversicherung

(Anlage erstellt nach einer Vorlage von Hermann Stockmeier, VGH-Versicherungen, Hannover)

Anlage 5:

Haftpflicht-Fachinformation des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft

GDV

Gesamtverband der
Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.

Friedrichstraße 191
10117 Berlin
Postfach 08 02 64
10002 Berlin

Tel. 030/20 20 - 50 00
Fax 030/20 20 - 60 00
http://www.gdv.de

0759/2002

HAFTPFLICHT-FACHINFORMATION

Az: S1 - 233 Priv./Ehrenamt - Durchwahl: 030/2020-5312 Fax: -6312 26.03.2002

HFI 107
Ehrenamtliche Tätigkeiten und Privathaftpflichtversicherung

Sehr geehrte Damen und Herren,

die UNO hatte im vergangenen Jahr das „Internationalen Jahr der Freiwilligen“ ausgerufen. Auf Bundesebene hat sich im Zusammenhang mit dem Internationalen Jahr eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages gebildet, die zum Ziel hat, Empfehlungen abzugeben, welche die Förderung des freiwilligen, gemeinwohlorientierten bürgerschaftlichen Engagements zum Gegenstand haben. Im Rahmen dieser Arbeit soll auch die Frage nach der Haftungssituation des engagierten Bürgers nachgegangen werden und geprüft werden, inwieweit er im Haftungsfall Versicherungsschutz genießt. Die Diskussion mit den Vertretern der Enquete-Kommission hat gezeigt, dass hinsichtlich der Reichweite des Versicherungsschutzes durch die PHV im Hinblick auf freiwillige und unentgeltliche Tätigkeiten Unklarheiten und verschiedene Sichtweisen bestehen.

Um hier eine möglichst einheitliche Sprachregelung zu erreichen, soll im folgenden daher der Umfang des Versicherungsschutzes aus der PHV dargestellt werden:

Nach den BBR zur PHV (vgl. GDV-Mustertarif IX[1]) ist „versichert die gesetzliche Haftpflicht des Versicherungsnehmers als Privatperson aus den Gefahren des täglichen Lebens - mit Ausnahme der Gefahren eines Betriebes, Berufes, Amtes (auch Ehrenamtes), einer verantwortlichen Betätigung in Vereinigungen aller Art, oder einer ungewöhnlichen und gefährlichen Beschäftigung.“

[1] vgl. Rundschreiben H 42/2000 M vom 23.08.00

a) Ehrenamt

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter dem Begriff „Ehrenamt“ jede Art von freiwilliger Tätigkeit verstanden. So definieren z.B. die Berufsgenossenschaften den Begriff Ehrenamt als freiwillige, unentgeltliche Tätigkeit für andere, die kontinuierlich in einem organisatorischen Rahmen erfolgt. Soweit geht der Begriff des Ehrenamtes in der PHV nicht. Hier ist nur das Ehrenamt im „engeren Sinn“ gemeint. Aus dem Wortlaut, der den Begriff des Ehrenamtes als Klammerzusatz zum Begriff des Amtes aufführt – „Amt (auch Ehrenamt)“ – ergibt sich, dass das Ehrenamt nach dem Verständnis der BBR zur PHV einen Unterfall des Amtes darstellt. Das bedeutet, dass Amt und Ehrenamt wie folgt zu definieren sind:

- Übertragung von Aufgaben auf eine Person (Amts- oder Ehrenamtsträger),
- durch den Staat oder eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts,
- im hoheitlichen und fiskalischen Aufgabenbereich.[2]

Während das Amt hauptberuflich ausgeübt wird, erfolgt die Ausübung eines Ehrenamtes nebenberuflich (gegen Aufwandsentschädigung). Dieser eingeschränkte Ehrenamtsbegriff führt bezogen auf die Deckung nach der PHV zu folgenden Ergebnissen:

<u>Keine</u> Deckung über die PHV besteht

- bei öffentlichen Ehrenämtern, z.B.
- Bürgermeister, Gemeinderatsmitglied (vgl. auch Art. 121 BV i.V.m. § 19 BayGO – Pflicht zur Übernahme);
- Schöffen, Laienrichter (§ 1 DRiG);
- Prüfertätigkeiten für Abschlussprüfungen in beruflicher Hinsicht (z.B. IHK)[3];
- Mitglieder der freiwilligen Feuerwehren (§ 11 NBrandSchutzG);

- bei wirtschaftlichen/sozialen Ehrenämtern, soweit sie gesetzlich als Ehrenamt bezeichnet werden wie
- Betriebs- und Personalrat (§ 37 Betr.VG, § 46 BPersVertrG);
- Selbstverwaltungsorgane, Versichertenälteste und Vertrauenspersonen (§ 40 SGB IV);
- Ehrenamtliche Betreuung (vgl. § 1897 VI BGB);

Deckung über die PHV besteht also grundsätzlich für sonstige Ehrenämter, d.h. Freiwilligentätigkeiten
- im Bereich der Kranken-, Altenpflege, Behindertenarbeit, Jugendarbeit;
- im Verein, Tätigkeiten in Bürgerinitiativen, Parteien und Interessenverbänden (Naturschutz, Umweltschutz);
- im Bereich der Freizeitgestaltung in Sportvereinen, Musikgruppen etc.

Eine Deckung besteht allerdings wiederum dann nicht, wenn es sich bei der freiwilligen Tätigkeit um
- eine verantwortliche Betätigung
- in Vereinigungen aller Art

handelt.

---

[2] vgl. hierzu auch Kuwert/Erdbrügger, Privathaftpflichtversicherung, Gabler 1984, S. 65 Ziff. 3.5.3

[3] vgl. Kuwert/Erdbrügger a.a.O. Fn. 1

b) Vereinigungen aller Art

Der Begriff der Vereinigungen aller Art ist weit zu fassen. Hierunter fallen nicht nur Vereine und BGB-Gesellschaften, sondern auch rechtlich unverbindliche Zusammenschlüsse, wie z.B. Interessengemeinschaften und Initiativen.[4]

Allerdings besteht nur dann kein Versicherungsschutz in der PHV, wenn es sich um eine verantwortliche Betätigung handelt, d.h. es muss sich handeln

- um eine gehobene Position (Führungsposition),
- mit Anordnungs- und Weisungsrecht,
- mit Überwachungspflichten,
- mit Verantwortung für das Geschehen[5].

Hinzu kommt, dass sich die Gefahr aus der verantwortlichen Betätigung verwirklicht haben muss, d.h. es muss ein enger innerer, sachlicher Zusammenhang mit der verantwortlichen Betätigung (den zugewiesenen Aufgaben) bestehen. Der Schadenfall darf nicht nur bei Gelegenheit (analog § 278 BGB) dieser Tätigkeit eingetreten sein.[6] Hierunter fällt also z.B. nicht der Wegeunfall bzw. die „nichtverantwortliche“ Betätigung.

Dadurch, dass der Versicherer für diesen Ausschluss beweispflichtig ist, wirkt die Unaufklärbarkeit zu Lasten des Versicherers.

Mit freundlichen Grüßen
i.A.

gez.
(L ä m m r i c h)

---

[4] vgl. Kuwert/Erdbrügger a.a.O. Fn. 1 Ziff. 3.5.4

[5] vgl. Kuwert/Erdbrügger a.a.O., Fn. 3; Späte, AHB Kommentar 1993 PHV, S. 682 Rdnr. 14; Prölss/Martin, VVG 1998, S. 1214 f., Rdnr. 9; OLG München NVersZ 2001, S. 288

[6] so OLG München NVersZ 2001, S. 288

Anlage 6:

Freistellungsregelungen der Länder für bürgerschaftliches Engagement in der Jugendarbeit

Bundesland[1]	Maximale Anzahl der Freistellungstage pro Jahr	Anspruch auf Bezahlung des Sonderurlaubs?	Erstattung an Arbeitgeber durch das Land?	Zweck
Baden-Württemberg[2]	12	nur Sozialbeiträge	nein	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Leitung von Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches
Bayern[3]	15	nein	---	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Teilnahme von Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches Berlin- und Grenzlandfahrten
Berlin[4]	12	nein	---	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Leitung von Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches
Brandenburg[5]	10	nein	---	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Leitung von Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches
Bremen[6]	12	nur Sozialbeiträge	ja, Erstattung der Sozialbeiträge	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches

[1] Im Land Sachsen-Anhalt gibt es hierfür keine gesetzliche Regelung.
Der Freistaat Thüringen beabsichtigt nach Mitteilung des Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit vom 2. April 2002 eine Änderung des Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetzes durch Einführung einer Freistellungsregelung für ehrenamtlich in der Jugendarbeit tätige Inhaber der Jugendleiter-Card.

[2] Gesetz über die Erteilung von Sonderurlaub an Mitarbeiter in der Jugendpflege und Jugendwohlfahrt v. 13. Juli 1953 (GBl. S. 110).

[3] Gesetz zur Freistellung von Arbeitnehmern für Zwecke der Jugendarbeit v. 14. April 1980 (Bay RS 2162-3-K).

[4] §10 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes v. 27. April 2001 (GVBl. S. 134).

[5] §24 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch -Kinder- und Jugendhilfe- (GVBl. II 97 S.87).

[6] Gesetz über Sonderurlaub für ehrenamtlich in der Jugendarbeit tätige Personen v. 25. April 1961 (GBl. S. 84).

Bundesland	Maximale Anzahl der Freistel-lungstage pro Jahr	Anspruch auf Bezahlung des Sonder-urlaubs?	Erstattung an Arbeitgeber durch das Land?	Zweck
Hamburg[7]	12	nein	---	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches
Hessen[8]	12	ja	ja, mit Ausnahme der Sozialbeiträge	Jugendarbeit, Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit
Mecklenburg-Vorpommern[9]	5	ja	ja	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches Kinderbetreuung bei Familienfreizeiten
Niedersachsen[10]	12	nein	---	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches
Nordrhein-Westfalen[11]	12	ja	ja	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches Berlinfahrten und Berlinseminare

[7] Gesetz über Sonderurlaub für Jugendgruppenleiter v. 28. Juni 1955 (GVBl S. 241).

[8] Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes in der Jugendarbeit v. 28. März 1951 i.d.F. vom 21. Dezember 2000 (GVBl 2001 I S. 66).

[9] §8 des Gesetzes zur Förderung und Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit, des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes, der Freistellung ehrenamtlicher Mitarbeiter und der Fortbildung hauptberuflicher Fachkräfte und Mitarbeiter vom 7. Juli 1997 i.V.m. der Landesverordnung über Voraussetzungen, Verfahren und Umfang der Freistellung und der Arbeitsentgelterstattung sowie über die Höhe der bereitzustellenden Landesmittel.

[10] Gesetz über die Arbeitsbefreiung für Zwecke der Jugendpflege und des Jugendsports v. 29. Juni 1962 (GVBl S. 74); geändert durch Gesetz vom 25. Mai 1980 (GVBl S.174).

[11] Gesetz zur Gewährung von Sonderurlaub für ehrenamtliche Mitarbeiter in der Jugendhilfe (Sonderurlaubsgesetz) v. 31. Juli 1974 (GVBl S. 768).

Bundesland	Maximale Anzahl der Freistel-lungstage pro Jahr	Anspruch auf Bezahlung des Sonder-urlaubs?	Erstattung an Arbeitgeber durch das Land?	Zweck
Rheinland-Pfalz[12]	12	nein	---	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches
Saarland[13]	10	nein	---	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches
Sachsen[14]	12	nein	---	Jugendarbeit Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit Tagungsteilnahme i.V.m. Jugendarbeit Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen des internationalen Jugendaustausches
Schleswig-Holstein[15]	12	nein	---	Jugendarbeit/-bildung Weiterbildungsveranstaltungen zum Zwecke der Jugendarbeit

[12] Landesgesetz über die Erteilung von Sonderurlaub an Jugendgruppenleiter in der Jugendpflege v. 12. November 1953 (GVBl S. 131).
[13] Gesetz über Sonderurlaub für ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Jugendarbeit v. 8. Juli 1998.
[14] Gesetz des Freistaates Sachsen über die Erteilung von Sonderurlaub an Mitarbeiter in der Jugendhilfe v. 27. August 1991 (GVBl S. 323).
[15] Gesetz über Sonderurlaub für ehrenamtliche Mitarbeiter in der außerschulischen Jugendbildung v. 25. Juli 1977 (GVBl S. 190).

Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AEV	Arbeiter-Ersatzkassen-Verband e.V.
AG/BE	Arbeitsgemeinschaft Förderung Bürgerschaftliches Engagement
AIDS	Acquired Immune Deficiency
AKW	Atomkraftwerk
AO	Abgabenordnung
ARBES	Arbeitsgemeinschaft Seniorengenossenschaften/Bürgerschaftliches Engagement
ARGE	Arbeitsgemeinschaft 3. System
AU-Intern	interne Arbeitsunterlage der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAföG	Bundesausbildungsförderungs-Gesetz
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
BAGH	Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte
BAGSO	Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen
BaS	Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros
BASTA	Büro für Architektur und Stadtentwicklung
Bagfa	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen
BauGB	Baugesetzbuch
BDKJ	Bund der Deutschen Katholischen Jugend
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium für Inneres
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSR	Business Social Responsibility
CDU	Christlich Demokratische Union
CIRA	Centre intérministériel des enseignements administratifs
CLONG	Le Comite des liaison UNGD-OE
CSR	Corporate Social Responsibility
CSU	Christlich Soziale Union
DAG SH	Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Selbsthilfegruppen
DBK	Deutsche Bischofskonferenz
DCV	Deutscher Caritasverband
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEVK	Deutsche Eisenbahn Versicherung mit den Muttergesellschaften Deutsche Eisenbahn Versicherung Sach- und HUK-Versicherungsverein a.G. und Deutsche Eisenbahn Versicherung Lebensversicherungsverein a.G.

DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DHS	Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren
DNR	Deutscher Naturschutzring
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DSB	Deutscher Sportbund
DVU	Deutsche Volksunion
EFD	Europäischer Freiwilligendienst
EKD	Evangelische Kirche Deutschlands
EmS	Engagement macht Schule
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESN	Europäisches Soziales Netzwerk
EStDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
ET	Europäischer Runder Tisch (der Wohlfahrtsverbände)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FALZ	Frankfurter Arbeitslosenzentrum e.V.
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
FÖJ	Freiwilliges Ökologisches Jahr
FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
FSHG	Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung
GDV	Gesamtverband der Versicherungswirtschaft e.V.
GEMA	Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IFG	Informationsfreiheitsgesetze
IG	Industriegewerkschaft
IGBCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie
IHK	Industrie- und Handelskammer
IJF	Internationales Jahr der Freiwilligen
INIFES	Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie
ISAB	Institut für sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung

IuK	Information und Kommunikation
IWG	Institut für Wirtschaft und Gesellschaft
KAB	Katholische Arbeitnehmerbewegung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KOS	Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen
KOSKON	Koordination für Selbsthilfekontaktstellen in Nordrhein-Westfalen
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KStG	Körperschaftssteuergesetz
LAN	Local Area Network
LiSU	Lernen im Sozialen Umfeld
MSWKS	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NAFTA	North America Free Trade Agreement
NAKOS	Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen
NCV	National Centre for Volunteering
NCVO	National Council for Voluntary Organization
NGO	Nongovernmental Organization
NIMBY	“not in my backyard”
NOK	Nationales Olympisches Komitee für Deutschland
NOV	Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NRO	Nichtregierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
NYU	New York University
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PISA	Programme for International Student Assessment
RAA	Regionale Arbeitsstellen für Ausländerfragen, Jugendarbeit und Schule Brandenburg e.V.
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SER	Sozialwirtschaftlicher Rat der Niederlande
SGB	Sozialgesetzbuch
SIGMA	Sozialwissenschaftliches Institut für Gegenwartsfragen Mannheim
SOEP	Sozioökonomischer Panel
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei
StMAS	Bayrisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung

TAURIS	Tätigkeiten und Aufgaben: Regionale Initiativen in Sachsen
THW	Technisches Hilfswerk
UCLA	University of California, Los Angeles
UN	United Nations
IWF	Internationaler Währungsfond
UNICEF	United Nations Children´s Fund
UNO	United Nations Organization
UrhG	Urheberrechtsgesetz
UStG	Umsatzsteuergesetz
VAMV	Verband alleinerziehender Mütter und Väter
VDE	Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik
VdK	Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands, seit 1994 „Sozialverband VdK“
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
VIA	Verband für interkulturelle Arbeit
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wildlife Fund

YMCA Young Men´s Christian Association

Literatur

Adloff, Frank (2001): Community Service und Service-Learning: Eine sozialwissenschaftliche Bestandsaufnahme zum freiwilligen Engagement an amerikanischen Schulen und Universitäten. Berlin

Alber, Jens/Nübel, Chr./Schölkopf, Martin (1998): Sozialstaat/Soziale Sicherheit. In: Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen

Alber, Jens/Schölkopf, Martin (1999): Seniorenpolitik – Die soziale Lage älterer Menschen in Deutschland und Europa. Amsterdam

Albrecht, Peter-Georg (2001): Sozialarbeit und Bürgerengagement in der nachberuflichen Lebensphase in Sachsen-Anhalt. Berlin

Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef (1998): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organsiationspolitik. Baden-Baden

Alisch, Monika (Hrsg.) (1998): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen

Alpermann, Eschel Claus (2000): Die neue Beschäftigungspolitik der Europäischen Union – Aktuelle Entwicklungen und Initiativen. In: Prigge, Rolf/Buchenegger, R./Magnuson, L. (Hrsg.): Strategien regionaler Beschäftigungsförderung. Schweden, Österreich und Deutschland. Ein Vergleich. Frankfurt a. M./New York, S. 383–409

Anders, Georg (2002): Sport und Bürgerschaftliches Engagement. Kurzgutachten für die Enquete-Kommission (AU-Intern Nr. 14/92).

Angerhausen, Susanne/Backhaus-Maul, Holger/Offe, Claus/Olk, Thomas/Schiebel, Martin (1998): Überholen ohne einzuholen. Freie Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland. Opladen/Wiesbaden

Anheier, Helmut K. (1997): Der Dritte Sektor in Zahlen. In: Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin, S. 29–74

Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (1997): Einführung. In: dies. (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin, S. 13–23

Anheier, Helmut K./Salamon, Lester M. (1993): Die Internationale Systematik der Nonprofit-Organisationen. Zur Definition und Klassifikation des „Dritten Sektors“ intermediärer Organisationen. In: Bauer, Rudolph (Hrsg.): Intermediäre Nonprofit-Organisationen in einem neuen Europa. Rheinfelden/Berlin, S.1–15

Anheier, Helmut K./Toepler, Stefan (2001): Bürgerschaftliches Engagement zur Stärkung der Zivilgesellschaft im internationalen Vergleich. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/153). London/Baltimore

Antes, Wolfgang (2000): Unternehmen: Partner der Jugend. Münster

Antonovsky, Aaron (1997): Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit. Tübingen (englischsprachiges Original 1987)

Antz, Eva-Maria/Weber, Birgit (2000): PROBE — Projekt zur Unterstützung und Weiterentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in sozial-kulturellen Einrichtungen. In: Wagner, Bernd (Hrsg.): a.a.O., S. 306–310

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.) (2000): AWO - Beiträge und Materialien zum Thema „Flucht und Asyl“. Bonn

Arbeitskreis Bürgerstiftungen im Bundesverband Deutscher Stiftungen (2001): Bürgerstiftungen fördern Bürgergesellschaft. Stellungnahme zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements. Unveröffentliches Mskr. Berlin

Arendt, Hannah (1958): Vita activa. Stuttgart

Arnold, Thomas/Wüstendörfer, Werner (1996): Abschlußbericht zum Freiwilligen Ökologischen Jahr. Stuttgart/Berlin/Köln

Backhaus-Maul, Holger (2000): Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B26–27, S. 22–30

Backhaus-Maul, Holger (2001): Erwerbsarbeit und unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in den USA. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/133). Halle

Backhaus-Maul, Holger/Janowicz, Cedric/Mutz, Gerd (2001): Unternehmen in der Bürgergesellschaft. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 148, H. 11+12, S. 233–237

Badura, Bernhard (2000): Gesundheitswesen und bürgerschaftliches Engagement. Kurzgutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bielefeld

Badura, Bernhard u.a. (1981): Einleitung: Sozialpolitische Perspektiven. In: Badura, Bernhard/Ferber, Christian von (Hrsg.): Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen. München, S. 5–38

Badura, Bernhard/Gross, Peter (1976): Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme Sozialer Dienstleistungen. München

Badura, Bernhard/Schellschmidt, Henner (1999): Sozialwissenschaftlicher Gutachtenteil. In: Badura,

Bernhard u. a.: Bürgerorientierung des Gesundheitswesens. Baden-Baden.

Baer, Susanne (2002): Der Handlungsbedarf für eine bürgerschaftliches Engagement fördernde Verwaltungsreform. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 167–183

Baldas, Eugen/Bock, Teresa/Gleich, Johann M./Helmbrecht, Michael/Roth, Rainer A. (2001): Modellverbund Freiwilligen-Zentren. Bürgerengagement für eine freiheitliche und solidarische Gesellschaft. Ergebnisse und Reflexionen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 203, Stuttgart/Berlin/Köln

Baldas, Eugen/Roth, Rainer A. (2001): Modellverbund Freiwilligen-Zentren stiftet neue Solidarität. In: caritas Jahrbuch 2001, S. 180–187

Balke, Klaus (1999): Zur Bedeutung von Selbsthilfegruppen als zivilgesellschaftliches Sozialkapital. In: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.): a.a.O., S. 251–261

Baltes, Margret M. (1996): Produktives Leben im Alter: Die vielen Gesichter des Alters – Resümee und Perspektiven für die Zukunft. In: Baltes, Margret M./Montada, Leo (Hrsg.): Produktives Leben im Alter. Frankfurt/New York, S. 393–408

Bandemer, Stephan von/Hilbert, Joachim (2001): Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen. 2. Aufl., S. 17–25

Barber, Benjamin (1994): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen. Hamburg

Barloschky, Katja (2002): Bürgerschaftliches Engagement im Feld Arbeitslosigkeit und Soziale Integration. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" (Hrsg): Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaats. Opladen (im Erscheinen)

Baur, Jürgen/Braun, Sebastian (1999): Zweiter Arbeitsmarkt im Sport. Zur Förderung der Jugendarbeit in Sportorganisationen. Aachen

Baur, Jürgen/Braun, Sebastian (2000): Freiwilliges Engagement und Partizipation in Ostdeutschland. Eine empirische Analyse zum Institutionentransfer. Bergisch-Gladbach

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (1999): Tag des Ehrenamts am 5. Dezember 1999. Pressemitteilung vom 3. Dezember 1999. www.stmas.bayern.de/politik/PM1999/12/9912-668.htm

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2000): Bürger werden aktiv. Pressemitteilung vom 30. März 2000. www.stmas.bayern.de/politik/PM2000/03/0003-151.htm

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2000): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/Bonn

Beck, Ulrich (1999): Modell Bürgerarbeit. In: Beck, Ulrich (Hrsg.): Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft. Frankfurt a.M./New York, S. 7–18

Beck, Ulrich (2001): Zivilgesellschaft light? Die Gefahr wächst, dass die Reformidee verwässert wird – oder gar zu einer Parole des Neoliberalismus verkommt. In: Süddeutsche Zeitung, 23. Juni, S. 15

Beer, Regina/Lakemann, Ulrich/Liebigt, Katja (Hrsg.) (2001): Ehrenamtliches Engagement in Thüringen. Entwicklungen und Potenziale bürgerschaftlichen Engagements. Jena

Beher, Karin/Liebig, Reinhard (2001): Transferpotenziale von Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit. In: WSI-Mitteilungen 54, H. 3, S. 188–195

Beher, Karin/Liebig, Reinhard/Rauschenbach, Thomas (2000): Strukturwandel des Ehrenamts. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozeß. Weinheim/München

Beisheim, Marianne (2001): Demokratisierung einer klimapolitischen Global Governance. In: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen, S. 137–156

Bellah, Robert N./Madsen, Richard/Sullivan, William M./Swidler, Ann/Tipton, Steven M. (1987): Gewohnheiten des Herzens. Individualismus und Gemeinsinn in der amerikanischen Gesellschaft. Köln

Bentler, Andreas/Kurth, Detlef/Ruiz, Marcelo/Sauer, Matthias/Scheuvens, Rudolf/Schröder, Karsten/Staubach, Reiner/Zlonicky, Peter (1999): Leitgedanken für eine integrierte und sozialorientierte Stadtteilentwicklungspolitik. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Städtische Lebenswelten und Neue Armut". Dortmund

Bentz, Ulrike (2000): Thematisierung ehrenamtlicher Tätigkeiten in kulturwissenschaftlichen Aus- und Fortbildungen. In: Wagner, Bernd (Hrsg.): a.a.O., S. 257–280

Bergmann, Christine (2001a): Rede anlässlich der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetze. Manuskript. Berlin

Bergmann, Christine (2001b): Rede anlässlich der Abschlussveranstaltung des Internationalen Jahrs der Freiwilligen 2001 am 5.12.2001. Manuskript. Berlin

Bergmann, Christine (2001c): Rede anlässlich der Fachtagung „Die Freiwilligen: das Sozialkapital des neuen Jahrtausends“. Manuskript. Berlin

Berkemeier, Karl-Heinz (1999): Kommunalpolitisches Engagement zwischen Ehrenamt und Profession. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen, S. 67–75

Bertelsmann Foundation (Hrsg.) (1998): Computers for the Cities of Tomorrow. International Cases for Decision-makers. Gütersloh

Bertelsmann Stiftung (1999): Lebendige Schule in einer lebendigen Stadt. Leitbild und Meßgrößen – ein Projekt stellt sich vor. Gütersloh

Bethin, Claudia (2002): Corporate Social Responsibility in Europa. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen. Opladen (im Erscheinen)

Beutel, Wolfgang/Fauser, Peter (Hrsg.) (2001): Erfahrene Demokratie. Wie Politik praktisch gelernt werden kann. Pädagogische Analysen, Berichte und Anstöße aus dem Förderprogramm Demokratisch Handeln. Opladen

Bieber, Christoph (1999): Politische Projekte im Internet. Online-Kommunikation und politische Öffentlichkeit. Frankfurt/New York

Bieber, Christoph (2002): Nutzungsbedingungen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerschaftliches Engagement. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 241-249

Bierhoff, Hans-Werner/Burkart, Thomas/Wörsdörfer, Christoph (1995): Einstellungen und Motive ehrenamtlicher Helfer. In: Gruppendynamik, H. 3, S. 373–386

Biesecker, Adelheid (2000a): Arbeitsgesellschaft – Tätigkeitsgesellschaft – Mitgestaltungsgesellschaft: Umrisse eines zukunftsfähigen Arbeitskonzepts. In: Berliner Debatte INITIAL – Zeitschrift für sozialwissenschaftlichen Diskurs, Nr. 11/4, S. 63–72

Biesecker, Adelheid (2000b): Kooperative Vielfalt und das “Ganze der Arbeit”. Überlegungen zu einem erweiterten Arbeitsbegriff. In: WZBpapers. Querschnittsgruppe Arbeit und Ökologie, P00-504. Berlin

Biesecker, Adelheid/Mathes, Maite/Schön, Susanne/Scurrell, Babette (Hrsg.) (2000): Vorsorgendes Wirtschaften. Auf dem Weg zu einer Ökonomie des guten Lebens, Bielefeld

Bildungskommission Nordrhein-Westfalen (1995): Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Neuwied/Kriftel/Berlin

Birkhölzer, Karl (2000): Erwerbsarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Sozialwirtschaft. Kurzgutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/88). Berlin

Birkhölzer, Karl u.a. (1997): Grundwerte und Strukturen sozialer Unternehmungen in Westeuropa. Konzepte und Prinzipien einer neuen Ökonomie. In: Technologie-Netzwerk Berlin e.V. in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Netzwerk für ökonomische Selbsthilfe und lokale Entwicklung (Hrsg.): Interdisziplinäre Forschungsgruppe Lokale Ökonomie, Veröffentlichungsreihe Nr. 29d. Berlin

Birkhölzer, Karl u.a. (1998): Der Beitrag sozialer Unternehmen zur ökonomischen Gemeinwesenentwicklung in 6 europäischen Ländern. In: Technologie-Netzwerk Berlin e.V. in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Netzwerk für ökonomische Selbsthilfe und lokale Entwicklung (Hrsg.): Interdisziplinäre Forschungsgruppe Lokale Ökonomie Nr. 30 d. Berlin

Birkhölzer, Karl u.a. (1999): Das Beschäftigungspotential Sozialer Unternehmen in 6 EU-Mitgliedsstaaten. Forschungsbericht. In: Technologie-Netzwerk Berlin e.V. in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Netzwerk für ökonomische Selbsthilfe und lokale Entwicklung (Hrsg.): Interdisziplinäre Forschungsgruppe Lokale Ökonomie Nr. 31 d. Berlin

Birkhölzer, Karl/Lorenz, Günther (1997): Ökonomische Gemeinwesenentwicklung und soziale Unternehmen. Berlin

Birkhölzer, Karl/Lorenz, Günther (1998): Integration ins Erwerbsleben durch Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in der Region Berlin-Brandenburg. Interdisziplinäre Forschungsgruppe Lokale Ökonomie, Veröffentlichungsreihe Nr. 27. Berlin

Blattert, Barbara/Rink, Dieter/Rucht, Dieter (1995): Von der Oppositionsbewegung der DDR zu den neuen sozialen Bewegungen in Ostdeutschland. In: Politische Vierteljahresschrift 36, H.3, S. 397–422

Boeßenecker, Karl-Heinz (1999): Was ist gemeinnützig? Gesellschaftliche Modelle des Gemeinwohlverständnisses. In: Maecenata Institut/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Expertenkommission zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts. Materialien. Gütersloh, S. 202–209

Boeßenecker, Karl-Heinz/Siedhoff, Christa (2000): Explorationsstudie „Bürgerschaftliches Engagement im Politikbereich Gesundheit“. Fachhochschule Düsseldorf, Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft. Unveröffentlichtes Mskr.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2001): Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks. In: Verwaltung Organisation Personal, 4, S. 10–12

Bogumil, Jörg/Klie, Thomas/Holtkamp, Lars/Roß, Paul-Stefan (2001): Öffentliche Förderung von Organisationen des Dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/173). Hagen/Freiburg

Boli, John/Thomas, George M. (Hrsg.) (1999): Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875. Stanford

Boll, Fritz/Olk, Thomas (Hrsg.) (1987): Selbsthilfe und Wohlfahrtsverbände. Freiburg

Bönsch, Manfred (1994): Grundlegung sozialer Lernprozesse heute. Verhaltenssicherheit und Demokratiefähigkeit. Weinheim/Basel

Bonß, Wolfgang (1997): Arbeitsmarktbezogene Zukunftsszenarien. Gutachten im Auftrag der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen. In: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Anlagenband 3: Zukunft der Arbeit sowie Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung. Bonn

Borgetto, Bernhard/von Troschke, Jürgen (Hrsg.) (2001): Entwicklungsperspektiven der gesundheitsbezogenen Selbsthilfe im deutschen Gesundheitswesen. Schriftenreihe der Deutschen Koordinierungsstelle für Gesundheitswissenschaften, Bd. 12. Freiburg

Borzaga, Carlo/Defourny, Jacques (2001): The Emergence of Social Enterprise. London/New York

Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderband 2). Göttingen, S. 183–198.

Brand, Karl-Werner (1999): Transformation in der Ökologie-Bewegung. In: Klein, Ansgar/Legrand, Hans-Josef/Leif, Thomas (Hrsg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven. Opladen/Wiesbaden, S. 237–256

Brand, Karl-Werner/Christ, Eva/Heimerl, Angelika/Rau, Andreas/Warsewa, Günter (unter Mitarbeit von B.A.U.M. Consult GmbH) (2001): Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21-Prozesse – Modellhafte Stabilisierungspfade. Bericht einer von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanzierten Studie. Bremen

Braun, Joachim (2000): Förderung des bürgerschaftlichen Engagements auf Länderebene. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/90). Köln

Braun, Joachim (2001a): Bürgerengagement und kommunales Management. Engagementförderung in Kommunen durch Parallelstrukturen oder durch eine integrierte Agentur für Bürgerengagement? In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven. Opladen, S. 461–482

Braun, Joachim (2001b): Engagementpotenzial in Deutschland. Neueste Ergebnisse der empirischen Sozialforschung. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2000. Bd. 1, Thema: Bürgerschaftliches Engagement. Essen, S. 97–104

Braun, Joachim/Bischoff, Stefan (1999): Bürgerschaftliches Engagement älterer Menschen: Motive und Aktivitäten. Engagementförderung in Kommunen – Paradigmenwechsel in der offenen Altenarbeit. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Berlin/Köln

Braun, Joachim/Bischoff, Stefan/Gensicke, Thomas (2001): Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe in Kommunen. Kommunale Umfrage von Selbsthilfekontaktstellen, Freiwilligenagenturen und Seniorenbüros zur Förderpraxis und zur künftigen Unterstützung des freiwilligen Engagements; Bundeswettbewerb: Engagement unterstützende Infrastruktur in Kommunen. Köln

Braun, Joachim/Claussen, Frauke (1997): Freiwilliges Engagement im Alter. Nutzer und Leistungen von Seniorenbüros. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Berlin/Köln

Braun, Joachim/Emons, Gisela (2000): Seniorenbüro: Beispiel für eine neue Altenarbeit in der Kommune. Nutzen – Einrichtung – Finanzierung. Eine Veröffentlichung der Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros. Stuttgart/Marburg/Erfurt

Braun, Joachim/Kasmann, Elke/Kettler, Ulrich (1994): Selbsthilfeförderung durch Länder, Kommunen und Krankenkassen. Förderpraxis in den neuen Bundesländern und Empfehlungen zur Förderung von Selbsthilfegruppen und Selbsthilfekontaktstellen. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie und Senioren. Stuttgart/Berlin/Köln

Braun, Joachim/Kettler, Ulrich (1996): Selbsthilfe 2000: Perspektiven der Selbsthilfe und ihrer infrastrukturellen Förderung in den alten und neuen Bundesländern. Fachtagung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 11./12. Dezember 1996 in Suhl. Köln

Braun, Joachim/Kettler, Ulrich/Becker, Ingo (1997): Selbsthilfe und Selbsthilfeunterstützung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart

Braun, Joachim/Opielka, Michael (1992): Selbsthilfeförderung durch Selbsthilfekontaktstellen. Abschlußbericht der Begleitforschung zum Modellprogramm „Informations- und Unterstützungsstellen für Selbsthilfegruppen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Stuttgart/Berlin/Köln

Braun, Joachim/Röhrig, Peter (1986): Umfang und Unterstützung ehrenamtlicher Mitarbeit und Selbsthilfe im kommunalen Sozial- und Gesundheitsbereich. In: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Freiwilliges soziales Engagement und Weiterbildung. Umfang und Unterstützung ehrenamtlicher Mitarbeit und Selbsthilfe. Weiterbildungsangebote für ehrenamtlich Tätige. Bonn, S. 1–167

Braun, Sebastian (2001a): Bürgerschaftliches Engagement – Konjunktur und Ambivalenz einer gesellschaftspolitischen Debatte. In: Leviathan 1, S. 83–109

Braun, Sebastian (2001b): Putnam und Bourdieu und das soziale Kapital in Deutschland. Der rhetorische Kurswert einer sozialwissenschaftlichen Kategorie. In: Leviathan 3, S. 337–354

Brendgens, Ulrich/Braun, Joachim (2000): Freiwilliges Engagement älterer Menschen. In: Picot, Sibylle: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 1999. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Bd. 3: Frauen und Männer, Jugend, Senioren, Sport. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Berlin/Köln, S. 209–301

Brenner, Martin (2000): In der Jugendarbeit Verantwortung übernehmen. Die Rahmenbedingungen für das Ehrenamt auf dem Prüfstand. In: Deutsche Jugend, 48.Jg., H. 3, S. 117–123

Brettschneider, Wolf-Dietrich/Kleine, Torsten (2001): Jugendarbeit in Sportvereinen: Anspruch und Wirklichkeit. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Jugendarbeit in Sportvereinen“. Hrsg. vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf

Brömme, Norbert/Strasser, Hermann (2001): Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B25-26, S. 6–14

Brose, Hans-Georg (1998): Auf dem Wege in eine neue Arbeitsgesellschaft – Fragestellungen und Forschungsperspektiven (unveröffentlichtes Manuskript, beruhend auf dem Vortrag ”A Sociology of Work in a New Working Society” vor dem Research-Committee ‘Sociology of Work’, ISA – World-Congress of Sociology, Montreal, July 26th – August 1st, 1998)

Brose, Hans-Georg (2000): Einleitung: Die Reorganisation der Arbeitsgesellschaft. In: ders. (Hrsg.): Die Reorganisation der Arbeitsgesellschaft. Frankfurt a.M., S. 9–28

Bruderhilfe Familienfürsorge/Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (2000): Mit Sicherheit freiwillig engagiert. Versicherungsschutz im Ehrenamt. Kassel

Brühl, Tanja u.a. (2001): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn

Bruner, Claudia F./Winkelhofer, Ursula/Zinser, Claudia (2001): Partizipation – ein Kinderspiel? Beteiligungsmodelle in Kindertagesstätten, Schulen, Kommunen und Verbänden. Berlin

Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.) (2001): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen

Büchner, Anne-Bianca (1999): Projekt: Engagementförderung in der IG Metall Verwaltungsstelle Braunschweig von April 98 - März 99. Abschlussbericht

Buchstein, Hubertus (2002): Kann das Internet Engagement fördern? In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 211–227

Bühler, Marianne (1995): Frauen-Kirche-Ehrenamt. Entwicklungen und Perspektiven. Düsseldorf

Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. (1997): Soziale Unternehmen in Europa. Projekt zur Schaffung eines europäischen Netzwerks von Beschäftigungsgesellschaften. Berlin

Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. (Hrsg.) (2000): Memorandum der ExpertInnenkommission der BAG Arbeit für eine Reform des Arbeitsförderungsrechts. Berlin

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.) (2001): Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege. Bonn

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (2001): Mit den Freiwilligenagenturen auf dem Weg in die aktive Zivilgesellschaft. Positionen im Internationalen Jahr der Freiwilligen 2001. Positionspapier. Berlin

Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (Hrsg.) (1998): Die Förderung ehrenamtlichen Engagements in der Freien Straffälligenhilfe. Handbuch zur Gewinnung, Aus- und Fortbildung ehrenamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Bonn

Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing – Deutscher Fundraising Verband (2001): Zahlen zum Fundraising in Deutschland. http://www.sozialmarketing.de/zahlen.htm

Bundesjugendkuratorium (2001): Direkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums. In: Forum Jugendhilfe, H. 4, S. 22–26

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1988): Gutachten der Unabhängigen Sachverständigenkommission zur Prüfung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts. Schriftenreihe des BMF, H. 40. Bonn

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2000): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/2562). Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1997): Vereinswesen in Deutschland. Stuttgart/Berlin/Köln.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (1998): Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland. Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2000): Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2001): Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland (Bundestagsdrucksache 14/5130). Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.) (1990): Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (o.J.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21. Bonn

Bundesregierung (2000): Moderner Staat – moderne Verwaltung. Zwischenbilanz – Chancen und Veränderungen. Kabinettsbeschluss 22.11.2000. www.staat-modern.de

Bundesregierung (2002): Bericht der Bundesregierung zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin

Bundesverband Deutscher Stiftungen (Hrsg.) (2001): Zahlen, Daten, Fakten zum deutschen Stiftungswesen. 3. Auflage. Darmstadt

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.) (2000): Bürgerbeteiligung im Gesundheitswesen – eine länderübergreifende Herausforderung. Ideen, Ansätze, Internationale Erfahrungen. Köln

Burmeister, Joachim (2000): Qualifizierung für Ehrenamt und Freiwilligkeit. Herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung. Stuttgart

Burnheim, John (1987): Über Demokratie. Alternativen zum Parlamentarismus. Berlin

Bürsch, Michael (2000): Bürgergesellschaft und aktivierender Staat. Eckpunkte für einen neuen Gesellschaftsvertrag. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 7/8, S. 452–459

Calhoun, Craig (1998): The Public Good as a Social and Cultural Project. In: Powell, Walter W./Clemens, Elisabeth S. (Hrsg.): Private Action and the Public Good. New Haven/London, S. 20–25

Campbell, Mike (1999): The Third System. Employment and Local Development. Leeds

Campenhausen, Axel Freiherr von (Hrsg.) (1999): Handbuch des Stiftungsrechts. München

Castells, Manuel (1998): End of Millenium. The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. III. Oxford

Claußen, Bernhard/Geißler, Rainer (Hrsg.) (1996): Die Politisierung des Menschen. Instanzen der politischen Sozialisation. Ein Handbuch. Opladen

Claussen, Frauke/ISAB-Institut (1996): Praxishandbuch für Seniorenbüros. Handreichungen aus dem Modellprogramm Seniorenbüro. Gesamtfassung. Köln

Cohen, Joshua/Rogers, Joel (1994); Solidarity, Democracy, Association. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25, S. 136–160

Coleman, James S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital. In: American Journal of Sociology, 94 (supplm), S. 95-120

Corsa, Mike (1999): Kennzeichen E. Anmerkungen zum Ehrenamt im Jugendverband und seiner Zukunftsfähigkeit. In: Jugendpolitik, H. 4, S. 17–20

Dahm, Daniel/Scherhorn, Gerhard (2002): Förderung formeller Beschäftigung durch informelle Arbeit. Zusammenfassender Bericht über die exemplarische Untersuchung der bürgerschaftlichen Subsistenzarbeit in einer deutschen Großstadt, durchgeführt von der Arbeitsgruppe „Neue Wohlstandsmodelle“ im Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (unveröffentlichter Entwurf)

Dale, Harvey P. (1997): US-Gesetzgebung zu Stiftungen und ihren Unternehmensbeteiligungen. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Operative Stiftungsarbeit: Strategien – Instrumente – Perspektiven. Gütersloh, S. 57–72

Damkowski, Wulf/Rösener, Anke (2002): Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept. Vorläufiger Abschlussbericht. Manuskript. Hamburg

Damm, Diethelm/Lang, Reinhard (2000): Corporate Citizenship in Deutschland. In: sozial extra 24, H. 10, S. 23–27

Damm, Diethelm/Lang, Reinhard/UPJ-Bundesinitiative (2001): Handbuch Unternehmenskooperation. Erfahrungen mit Corporate Citizenship in Deutschland. Herausgegeben von der Stiftung MITARBEIT und der UPJ-Bundesinitiative. Bonn/Hamburg

Dathe, Dietmar/Kistler, Ernst (2002): Entwicklung und Strukturwandel bürgerschaftlichen Engagements. Teil A des Gutachtens für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ zum Thema „Struktur- und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen unter besonderer Berücksichtigung der gender-Perspektive“ (KDrs. Nr. 14/180). Berlin

Deinet, Ulrich (1999): Sozialräumliche Jugendarbeit. Eine praxisbezogene Anleitung zur Konzeptentwicklung in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Opladen

Deinet, Ulrich/Sturzenhecker, Benedikt (Hrsg.) (1998): Handbuch Offene Jugendarbeit. Münster

Deinet, Ulrich/Sturzenhecker, Benedikt (Hrsg.) (2001): Konzepte entwickeln. Anregungen und Arbeitshilfen zur Klärung und Legitimation. Weinheim/München

Deth, Jan W. van (2001): Soziale und politische Beteiligung: Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge? In: Koch, Achim/Wasmer, Martina/Schmidt, Peter (Hrsg.): Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen. Opladen, S. 195–219

Dettling, Warnfried (2000): Die aktive Bürgergesellschaft in der Stadt als Reformperspektive des Sozialstaates. In: Klie, Thomas/Roß, Paul-Stefan (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialen in der Stadt. Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung. Freiburg, S. 31–44

Dettling, Warnfried (2002): Gewerkschaften und Bürgergesellschaft. Anmerkungen zu einer schwierigen Beziehung. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, H. 2 (im Erscheinen)

Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen (1987): Selbsthilfegruppen-Unterstützung. Ein Orientierungsrahmen. Gießen

Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen (2000): Selbsthilfegruppenjahrbuch. Gießen

Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen (2001): Selbsthilfekontaktstellen. Empfehlungen der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e.V. zu Ausstattung, Aufgabenbereichen und Arbeitsinstrumenten. Gießen

Deutsche Shell (Hrsg.) (1997): Jugend 97. 12. Shell-Jugendstudie. Konzeption und Koordination: Arthur Fischer und Richard Münchmeier. Opladen

Deutsche Shell (Hrsg.) (2000): Jugend 2000. 13. Shell-Jugendstudie, Bd. 1 und 2. Konzeption und Koordination: Arthur Fischer, Yvonne Fritzsche, Werner Fuchs-Heinritz und Richard Münchmeier. Opladen

Deutscher Bundesjugendring (2000): Positionspapier: Aspekte jugendlichen Engagements. Verbandliche Jugendarbeit und die gesellschaftliche Debatte um das ehrenamtliche Engagement. In: Jugendpolitik, H. 3, S. 25–30

Deutscher Bundesjugendring (Hrsg.) (1998): Für mich und andere. Ehrenamtlich in der Jugendarbeit. Unterstützungsmöglichkeiten für Jugendleiter/innen. Bonn

Deutscher Bundestag (1999): Einsetzung einer Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und F.D.P. (Bundestagsdrucksache 14/2351). Berlin

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998): Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestags (Bundestags-Drucksache 13/11200). Bonn

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002a): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 1. Opladen

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002b): Bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 2. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002c): Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaats. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 3. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002d): Rechtliche Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 5. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002e): Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 6. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002f): Soziales Kapital. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 7. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002g): Strukturfragen bürgerschaftlichen Engagements. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 8. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002h): Internationaler Vergleich. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 9. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002i): Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 10. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002j): Motivation und Motivationswandel. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 11. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002k): Bürgerschaftliches Engagement und Politik. Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bd. 12. Opladen (im Erscheinen)

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2001a): Study Commission on the Future of Civic Activities in the International Year of Volunteers. Bearbeitet von Martin Schenkel und Andrea Kerstges. Bonn

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2001b): Öffentliche Anhörung „Bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene“ am 12. Mai 2001. Unveröffentliches Ergebnisprotokoll. Berlin

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2001c): Öffentliche Anhörung „Bürgerschaftliches Engagement in den international agierenden Organisationen Lions Clubs, Rotary, Zonta und Soroptimist“ am 2. Juli 2001. Unveröffentliches Ergebnisprotokoll. Berlin

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2001d): Öffentliche Anhörung „Bürgerschaftliches Engagement in Kirchen und Religionsgemeinschaften“ am 11. Mai 2001. Unveröffentliches Ergebnisprotokoll. Berlin

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2001e): Öffentliche Anhörung „Die Zukunft der Freiwilligendienste“ am 12. Februar 2001. Unveröffentliches Ergebnisprotokoll. Berlin

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2001f): Öffentliche Anhörung „Die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements in den Verbänden“ am 12./13. November 2000. Unveröffentlichtes Wortprotokoll. Berlin

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2001g): Öffentliche Anhörung „Die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements in den Verbänden“ am 11. Februar 2001. Unveröffentlichtes Wortprotokoll. Berlin

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2001h): Öffentliche Anhörung „Netzwerke Bürgerschaftlichen Engagements“ am 12. Mai 2001. Unveröffentliches Ergebnisprotokoll. Berlin

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2000a): Dialog-Veranstaltung „Neue Formen bürgerschaftlichen Engagements – Projekte stellen sich vor“ am 26. Juni 2000. Unveröffentlichtes Wortprotokoll. Berlin

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2000b): Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Handbuch. Bearbeitet von Martin Schenkel, Andrea Kerstges und Matthias Potocki. Berlin

Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand, Abt. Organisation (2001): DGB-Organisationsreform. Ehrenamtliche Binnenstrukturen der DGB-Regionen. Erfahrungen – Einblicke – Perspektiven.

Deutscher Kulturrat (Hrsg.) (1996): Ehrenamt in der Kultur. Stand und Perspektiven ehrenamtlicher Arbeit im Kulturbereich. Bonn

Deutscher Sportbund (Hrsg.) (1999): Rahmenrichtlinien für die Ausbildung im Bereich des Deutschen Sportbundes. Frankfurt a.M.

Deutscher Sportbund (Hrsg.) (2000a): FISAS 1996. Zur Situation der Sportvereine im Deutschen Sportbund. Zusammenfassung der Ergebnisse. Manuskript. Frankfurt a.M.

Deutscher Sportbund (Hrsg.) (2000b): Leitfaden Personalentwicklung im Sport. Frankfurt a.M.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge/Kuratorium Deutsche Altenpflege/ICSW (Hrsg.) (2000): Freiwilligen-Aktivitäten von Hochbetagten für Hochbetagte – ein europäischer Vergleich. Tagungsdokumentation. Köln

Deutsches Institut für Urbanistik (2001): Stellungnahme des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, (Difu) zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ am 12. Mai 2001 zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene“. Berlin

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2000): Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 1-4. Berlin

Deutsches Jugendinstitut (1998): Tageseinrichtungen für Kinder – Pluralisierung von Angeboten. Zahlenspiegel. München

Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen

Deutsches Spendeninstitut (1995): Deutsches Spenden Barometer 1994. http://www.dsk.de/presse/dsb94.htm

Deutsches Spendeninstitut (1996): Deutsches Spenden Barometer 1995. http://www.dsk.de/presse/ baro95.htm

Deutsches Spendeninstitut (1998): Hilfsbereitschaft steigt/ Vertrauen in Spendenorganisationen ist konstant/

Deutsche spendeten wieder 10 Milliarden DM. http://www.dsk.de/presse/baro98.htm

Diakonisches Werk der evangelischen Landeskirche in Baden (Hrsg.) (1998): Vom Krankenpflegeverein zum Diakonieverein – Neue Chancen und Herausforderungen. Workshop 1998/1999. Karlsruhe

Dieckmann, Jochen (1999): Die Städte im Bundesstaat. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen, S. 292–305

Diehl, Claudia/Urbahn, Julia (1998): Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn

Diewald, Martin (1991): Soziale Beziehungen: Verlust oder Liberalisierung? Soziale Unterstützung in informellen Netzwerken. Herausgegeben vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitsgruppe Sozialberichterstattung. Berlin

Döge, Peter (2001): Männerforschung als Beitrag zur Geschlechterdemokratie. Berlin

Dörner, Klaus (2001): Der gute Arzt. Lehrbuch der ärztlichen Grundhaltung. Stuttgart

Drewes, Sabine (2000): Qualitätskriterien für BürgerInnenbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/95). Dortmund

Dubiel, Helmut (2001): Unzivile Gesellschaften. In: Soziale Welt 52, H. 2, S. 133–150

Duyvené de Wit, Thom/Koopmans, Ruud (2001): Die politisch-kulturelle Integration ethnischer Minderheiten in den Niederlanden und Deutschland. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1, S. 26–41

Ebert, Olaf (2002): Freiwilligenagenturen: Profile, Erfolgskriterien, Probleme. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/563). Halle/Saale

Ebert, Olaf/Hesse, Andreas (2002): Freiwilligenagenturen in Ostdeutschland. Neue Hoffnungsträger der Engagementförderung. In: Backhaus-Maul, Holger/Ebert, Olaf/Jakob, Gisela/Olk, Thomas (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Ostdeutschland. Potenziale und Perspektiven. Opladen (im Erscheinen)

Ebert, Olaf/Janning, Heinz (2001): Freiwilligenagenturen. In: Möller, Kurt (Hrsg.): Auf dem Weg in die Bürgergesellschaft? Soziale Arbeit als Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements. Opladen, S. 85–100

Ebert, Olaf/Olk, Thomas (2000): Freiwilligenagenturen. In: Orientierung, H. 1, S. 22–25

Eder, Klaus (1999): Dialog und Kooperation. Zur Zähmung der Bewegungsgesellschaft. In: Klein, Ansgar/Legrand, Hans-Josef/Leif, Thomas (Hrsg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven. Opladen/Wiesbaden, S. 28–46

Ehrke, Michael (2000): Zivilgesellschaft und Demokratie. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn

Eichhorn, Peter (1998): Auswirkungen der Harmonisierung des europäischen Marktes im Bereich der freien Wohlfahrtspflege. In: Caritas. Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, H. 6, S. 266–271

Empter, Stefan/Bertelsmann Stiftung (1999) (Hrsg.): Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen. Gütersloh

Emrich, Eike/Pitsch, Werner/Papathanassiou, Vassilios (1996): FISAS 1996. Zur Situation der Sportvereine im Deutschen Sportbund. Herausgegeben vom Deutschen Sportbund, der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz und dem Bundesinstitut für Sportwissenschaft

Emrich, Eike/Pitsch, Werner/Papathanassiou, Vassilios (2001): Die Sportvereine. Ein Versuch auf empirischer Grundlage. Schorndorf

England, Paula/Folbre, Nancy (1999): The Cost of Caring. In: Annals of the American Academy of Political Sciences No. 561, S. 39–51

Erlinghagen, Marcel/Rinne, Karin/Schwarze, Johannes (1997): Ehrenamtliche Tätigkeiten in Deutschland – komplementär oder substitutiv? Analysen mit dem Sozio-Ökonomischen Panel 1985 bis 1996. Diskussionspapier Nr. 97/10. Bochum

Erlinghagen, Marcel/Rinne, Karin/Schwarze, Johannes (1999): Ehrenamt statt Arbeitsamt? Sozioökonomische Determinanten ehrenamtlichen Engagements in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen 4, S. 246–255

Erlinghagen, Marcel/Rinne, Karin/Schwarze, Johannes (2000): Arbeitslosigkeit und ehrenamtliche Tätigkeit im Zeitverlauf. Eine Längsschnittanalyse der westdeutschen Stichprobe des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) für die Jahre 1992 und 1996. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 52/2, S. 291–310

Ermert, Karl (1999): Ehrenamt in der Musikkultur. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zu Motiven, Bedingungen und Perspektiven freiwillig gemeinnütziger Tätigkeit im Laienmusikwesen Niedersachsens. Hannover

Ermert, Karl (Hrsg.) (2000): Ehrenamt in Kultur und Arbeitsgesellschaft. Wolfenbüttel

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge

Europäische Kommission (1993): Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Luxemburg

Europäische Kommission (1995): Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung. Luxemburg

Europäische Kommission (1996): Erster Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen. Schlußfolgerungen für territoriale und lokale Beschäftigungsbündnisse. Luxemburg

Europäische Kommission (1997): Mitteilungen der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa. Luxemburg

Europäische Kommission (2001a): Europäisches Regieren. Ein Weissbuch. Brüssel

Europäische Kommission (2001b): Grünbuch „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“. KOM (2001) 366. Brüssel

Europäische Kommission (2001c): New Governance – Besseres Regieren in Europa. Brüssel

Europäische Kommission (Hrsg.) (2000): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. KOM(2000) 580. Brüssel

Europäisches Soziales Netzwerk (2001): Indikatoren für ein soziales Europa. Entwurf

European Commission (2000): Acting Locally for Employment. A Local Dimension for the European Employment Strategy. Communication from the Commission COM (2000) 196 final, 07.04. 2000. Brussels

Evers, Adalbert (1998a): Soziales Engagement. Zwischen Selbstverwirklichung und Bürgerpflicht. In: Transit, H. 15, S. 186–201

Evers, Adalbert (1998b): Zwischen Versorgung und Aktivierung. Das Pflegegesetz ermöglicht eine Kultur der Pflege – seine Umsetzung droht sie zu verbauen. In: Schmidt, Roland/Thiele, Albert (Hrsg.): Konturen der neuen Pflegelandschaft: Positionen, Widersprüche, Konsequenzen. Regensburg, S. 7–22

Evers, Adalbert (1999): Verschiedene Konzeptionalisierungen von Engagement. Ihre Bedeutung für Analyse und Politik. In: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte. Berlin, S. 53–65

Evers, Adalbert (2000a): Bürgerschaftliches Engagement. Thesen zur zukünftigen Arbeit der Enquete-Kommission. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen Nr. 2, S. 92–96

Evers, Adalbert (2000b): Bürgerschaftliches Engagement und soziale Reformpolitik. Über Verständnis von und Umgang mit einer Form des sozialen Kapitals. In: Hildemann, Klaus D. (Hrsg.): Abschied vom Versorgungsstaat. Erneuerung sozialer Verantwortung zwischen Individualisierung, Macht und bürgerschaftlichem Engagement. Mülheim a. d. R., S. 27–38

Evers, Adalbert (2001a): Es geht um mehr als das Ehrenamt. Die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements als Thema einer Enquete-Kommission. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2000. Bd. 1, Thema: Bürgerschaftliches Engagement. Essen, S. 277–283

Evers, Adalbert (2001b): Freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt, Selbsthilfe und Bürgergesellschaft. Begriffe machen Politik. In: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.): Ehrenamt im Wandel. Sozialbericht 2001. Bonn, S. 37–44

Evers, Adalbert (2001c): Welfare Dynamics, the Third Sector and Social Quality. In: Beck, Wolfgang/van der Maesen, Laurent J. G./Thomése, Fleur/Walker, Alan (Hrsg.): Social Quality: A Vision for Europe. Studies in Employment and Social Policy. Kluwer/The Hague/London/Boston, S. 213–235

Evers, Adalbert/Klie, Thomas (1999): Zur Neuausrichtung kommunaler Alterssozialpolitik oder: Nach dem Pflegeversicherungsgesetz – freiwilliges kommunales Engagement? In: Schmidt Roland u.a. (Hrsg.): Die Versorgung pflegebedürftiger alter Menschen in der Kommune. Beiträge zur Sozialen Gerontologie und Altenarbeit. Frankfurt a.M.

Evers, Adalbert/Koob, Dirk (2002): Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Innovationen in Europa. Potentiale und Grenzen dezentraler Kooperationsansätze. In: Arbeit und Sozialpolitik, H. 3/4 (im Erscheinen)

Evers, Adalbert/Olk, Thomas (1996) (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen

Evers, Adalbert/Olk, Thomas (2002): Bürgerengagement im Sozialstaat – Randphänomen oder Kernproblem? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 9, S. 6–14

Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stitz, Uta (2001): Ist Engagement erwünscht? – Sein Stellenwert im Kontext eines Umbaus öffentlicher Dienste und Einrichtungen. In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen, S. 209–230

Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stitz, Uta (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Schul-, Kultur- und Altenpflegebereich. Berlin

Evers, Adalbert/Schulze-Böing, Matthias (1999): Öffnung und Eingrenzung. Wandel und Herausforderungen lokaler Beschäftigungspolitik. In: Zeitschrift für Sozialreform, 45, H. 11/12, S. 940–960

Evers, Adalbert/Schulze-Böing, Matthias/Weck, Sabine/Zühlke, Werner (1998): Soziales Kapital mobilisieren. Gemeinwesenorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungspolitik. In: Landtag Nordrhein-Westfalen, Enquete-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ (Hrsg.): Strategien zur Belebung des Arbeitsmarkts. Materialband. Düsseldorf, S.135–212

Evers, Adalbert/Wohlfahrt, Norbert/Riedel, Birgit (2000): Bürgerschaftliches Engagement in Nordrhein-Westfalen. Herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund

Evers, Adalbert/Wolf, Jürgen (1999): Political organization and participation of older people: traditions and changes in five European countries. In: Walker, Alan/Naegele, Gerhard (Hrsg.): The Politics of Old Age in Europe. Buckingham/ Philadelphia, S. 42–61

Falter, Jürgen/Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans (Hrsg.) (2000): Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von West- und Ostdeutschen im Vergleich. Opladen

FALZ-Frankfurter Arbeitslosenzentrum e.V. (Hrsg.) (1998): Arbeitslosengruppen in Deutschland. Adressenverzeichnis und Ergebnisse einer Umfrage. Bonn

Feindt, Peter Henning (2001): Neue Formen der politischen Beteiligung. In: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Geiling, Heiko (Hrsg.): Gloablisierung, Partizipation, Protest. Opladen, S. 255–274

Fessler, Norbert/Ziroli, Sergio (Hrsg.) (1997): Zusammenarbeit von Schule und Verein im Sport. Programme, Projekte und Perspektiven. Schorndorf

Finley, Moses I. (1980): Antike und moderne Demokratie. Stuttgart

Förderverein für Jugend- und Sozialarbeit (1998): Akademie für Ehrenamtlichkeit in der Jugendhilfe: Jahrbuch 1998. Qualifizierung für Haupt- und Ehrenamtliche. Berlin/Kassel

Francke, Robert/Hart, Dieter (2001): Bürgerbeteiligung im Gesundheitswesen. Baden-Baden

Frank, Kerstin/Pelzer, Susanne (1996): Tageseinrichtungen für Kinder. Hort, Schule – und was noch? Betreuungsangebote für Schulkinder – Eine Bestandsaufnahme. Herausgegeben vom Deutschen Jugendinstitut. München

Frankenberg, Günther (1996): Die Verfassung der Republik. Autorität und Solidarität in der Zivilgesellschaft. Baden-Baden.

Frerichs, Frerich/Naegele, Gerhard (1999): Offene Altenarbeit in Deutschland. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, H. 5, S. 169–174

Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hrsg.) (1994): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel

Fuchs, Petra/Schulze-Böing, Matthias (1999) (Hrsg.): Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik – Zwischenbilanz und Perspektiven. Frankfurt a.M.

Fukuyama, Francis (1995): Trust: The social virtues and the creation of prosperity. London

Gabriel, Karl (2001): Caritas als Teil der Sozialbewegung. In: Lehner, Markus/Manderscheid, Michael (Hrsg.): Anwaltschaft und Dienstleistung. Organisierte Caritas im Spannungsfeld. Freiburg i. Br., S. 167-178

Gabriel, Oscar W. (1997): Politische Einstellungen und politisches Verhalten. In: ders./Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik. München/Wien, S. 381–497

Gabriel, Oscar W. (2002): Bürgerbeteiligung in den Kommunen. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 121–160

Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar (1997): Entwicklung und Sozialstruktur der Parteimitgliedschaften. In: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn, S. 277–300

Gaiser, Wolfgang/de Rijke, Johann (2000): Gesellschaftliche Beteiligung der Jugend. Kurzgutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/73). Berlin

Gaitanides, Stefan (2000): Arbeit mit Migrantenfamilien – Aktivitäten der Wohlfahrtsverbände und der Selbstorganisationen. In: Sachverständigenkommission 6. Familienbericht (Hrsg.): Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Lebensalltag. Materialien zum 6. Familienbericht, Bd. II. Opladen, S. 107–143

Gaskin, Katharine/Smith, Justin Davis/Paulwitz, Irmtraud (1996): Ein neues bürgerschaftliches Europa. Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern. Herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung. Freiburg

Geddes, Mike (1998): Local Partnership. A successful strategy for social cohesion? European research report. Luxembourg

Gensicke, Thomas (2000): Freiwilliges Engagement in den neuen und alten Ländern. In: Braun, Joachim/Klages, Helmut: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 1999. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Band 2: Zugangswege zum freiwilligen Engagement und Engagmentpotenzial in den neuen und alten Bundesländern. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Berlin/Köln, S. 22-113

Gensicke, Thomas (2001): Freiwilliges Engagement in Rheinland-Pfalz. Freiwilligenarbeit, Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement. Speyer

Gensicke, Thomas/Klages, Helmut (1998): Bürgerschaftliches Engagement 1997. In: Meulemann, Heiner (Hrsg.): Werte und nationale Identität im vereinten Deutschland. Opladen, S. 177–193

Gerhards, Jürgen (2002): Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien. In: Kaelble, Hartmut/Kirsch, Martin/Schmidt-Gernig, Alexander (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt a.M. (im Erscheinen)

Gernert, Wolfgang/Thränhardt, D./Heinze, Rolf G./Koch, F./Olk, Thomas (1986): Wohlfahrtsverbände und Sozialwissenschaften. In: Gernert, Wolfgang u.a. (Hrsg.): Wohlfahrtsverbände zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat. Freiburg i. Br., S. 9–36

Gerzer-Sass, Annemarie (2002): Familienselbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaats. Opladen (im Erscheinen)

Gesellschaft für Konsumforschung (2000): Online-Monitor. Ergebnisse der 7. Untersuchungswelle. www.gfk.de

Geserich, Stephan (1999), Private Mittel für öffentliche Zwecke im System der deutschen Einkommenssteuer und des europäischen Rechts. In: Maecenata Institut/Bertelsmann Stiftung (Hrsg): a.a.O., S. 211–224

Gilbert, Neil/Gilbert, Barbara (1989): The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America. New York/ Oxford

Gleich, Johann M./Helmbrecht, Michael (2001): Modellverbund Freiwilligen-Zentren intern und extern evaluiert. In: caritas Jahrbuch 2001, S. 187–194

Glinka, Jürgen/Jakob, Gisela/Olk, Thomas (1994): Ehrenamt und Caritas. Kurzfassung der Ergebnisse der Studie. Unveröffentlichtes Manuskript. Halle

Glück, Alois (2000): Verantwortung übernehmen. Mit der Aktiven Bürgergesellschaft wird Deutschland leistungsfähiger und menschlicher. Stuttgart/München

Göckenjan, Gerd (1985): Kurieren und Staat machen. Gesundheit der Medizin in der bürgerlichen Welt. Frankfurt a.M.

Gohde, Jürgen (Hrsg.) (2001): Diakonie und Qualität. Grundsätze – Methoden – Erfahrungen. Jahrbuch des Diakonischen Werkes der EKD. Stuttgart

Gohde, Jürgen/Erdmenger, Katharina/Cless, Gottfried (2000): Zur Rechtsgeltung europäischer Wettbewerbsbestimmungen im Sozialbereich. In: Nachrichten des Deutschen Vereins, H. 6, S. 168–174

Gölz, Heide (1999): Der Staat als Stifter. Stiftungen als Organisationsform mittelbarer Bundesverwaltung und gesellschaftlicher Selbstverwaltung. Dissertation. Bonn

Gorz, André (1989): Kritik der ökonomischen Vernunft. Berlin

Greiwe, Andreas (2000): Selbstsorge und Gemeinsinn. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, H. 11+12, S. 260–263

Greven, Michael Th. (1999): Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie. Opladen

Gribben, Chris/Wilson, Andrew/Meister, Hans-Peter/Lüth, Arved/Gülker, Silke (2001): Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements der Beschäftigten. Eine Untersuchung der Unternehmenserfahrung in vier europäischen Ländern. Gutachten für die Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (KDrs. Nr. 14/136)

Grootaert, Christiaan (2001): Does Social Capital help the Poor? A Synthesis of Findings from the Local Level Institutions Studies in Bolivia, Burkina Faso and Indonesia. Local Level Institutions Working Papers 10. Herausgegeben von der Weltbank. Washington, D.C.

Guggenberger, Bernd/Offe, Claus (Hrsg.) (1984): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel. Opladen

Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. 3. Aufl. Frankfurt a.M.

Habisch, André (1996): Was ist das Sozialvermögen einer Gesellschaft? In: Stimmen der Zeit 214, S. 670-680

Habisch, André (1998a): Die Konkurrenz der konkurrenzfreien Räume: Sozialkapital und die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften. In: Renner, Andreas/Hinterberger, Friedrich (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus. Baden-Baden, S. 117–127

Habisch, André (1998b): Social Capital Investments, Property Rights and the Ethics of Win-Win. Why Multinational Enterprise Management Should Engage in Institution Building of their Host Countries. In: Steinmann, Horst/Kumar, Brij Nino (Hrsg.): Ethics in International Management. Berlin, S. 109–127

Habisch, André (1999a): Sozialkapital als Bauelement zukunftsfähiger Gesellschaftsstrukturen. In: Politische Studien, Sonderheft 1/99: Neue Bürger- und Sozialkultur – Vision oder Utopie?, S. 95–100

Habisch, André (1999b): Sozialkapital, Soziales Kapital. In: Korff, Wilhelm (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftsethik, Bd. IV. Gütersloh, S. 472–508

Habisch, André (1999c): Zur ökonomischen Rationalität von Agenda-Prozessen. Partizipative Strukturen als „Sozialkapital" moderner Gesellschaft. In: IFOK/ZKE (Hrsg.): Was heißt hier Agenda? Dettelbach, S. 231–244

Habisch, André (2000a): Gesellschafts-Ordnungspolitik. Gestaltung institutioneller Arrangements für die Bürgergesellschaft des 21. Jahrhunderts. In: Jans, Bernhard/Habisch, André/Stutzer, Erich (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70. Geburtstag. Grafschaft, S. 89–98

Habisch, André (2000b): Regionale Dialoge statt bezahlter Bürgerarbeit. Der Beitrag ehrenamtlichen Engagements von Bürgern und Unternehmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 289, 12.12.2000, S. 12.

Habisch, André (2001): Corporate Citizenship as Investment in Social Capital. Berlin

Habisch, André/Schmidpeter, René (2001): Regionalentwicklung durch Kooperation: Fallstudien zur Bedeutung von Moderation in regionalen Netzwerken. In: Baitsch, Christof/Müller, Bernhard/CCC (Hrsg.): InnoRegio Forschung. Moderation in regionalen Netzwerken, München/Mering, S. 125–220

Habisch, André/Schmidpeter, René (2002): Das Unternehmen als Bürger in der Kommune. „Corporate Citizenship" und Initiativen regionaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. In: Backhaus-Maul, Holger/Brühl, H. (Hrsg.): Bürgergesellschaft und Wirtschaft – zur neuen Rolle von Bürgern, Verwaltungen und Unternehmen (im Erscheinen)

Hacket, Anne/Janowicz, Cedric/Kühnlein, Irene/Mutz, Gerd (2001): Erwerbsarbeit, bürgerschaftliches Engagement und Eigenarbeit: Pluralisierung – Entgrenzung – Gestaltung. Interner Bericht der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (MPS) an den Sonderforschungsbereich 536 „Reflexive Modernisierung" der DFG. Unveröffentlichtes Manuskript. München

Hacket, Anne/Mutz, Gerd (2002): Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 9, S. 39–46

Halfar, Bernd/Koydl, A. (1994): Geht dem Ehrenamt die Arbeit aus? In: Blätter der Wohlfahrtspflege – Deutsche Zeitschrift für Sozialarbeit. H. 6, S. 119–121

Hall, Peter A. (1999): Social Capital in Britain. In: British Journal of Political Science 29 (3), S. 417–462

Halley, David (1999): Employee Community Involvement – Gemeinnütziges Arbeitnehmerengagement. Hrsg. von Fundus – Netz für Bürgerengagement. Köln

Happes, Wolfgang (2001): Vereinsstatistik 2001. Konstanz

Hartnuß, Birger (2002): Bürgerschaftliches Engagement und Schule – Möglichkeiten und Perspektiven der Engagementförderung durch Schulsozialarbeit. In: Unsere Jugend 54, H. 2, S. 63–72

Hartnuß, Birger/Maykus, Stephan (2000): Kooperation von Jugendhilfe und Schule – zur Neuverortung im KJHG. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 5, S. 176–181

Hartwich, Hans Hermann (1978): Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status Quo. Opladen

Häußermann, Hartmut (2002): Wachsende soziale und ethnische Heterogenität und Segregation in den Städten. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaats. Opladen (im Erscheinen)

Hebenstreit-Müller, Sabine/Pettinger, Rudolf (Hrsg.) (1991): Organisation, Förderung und Vernetzung von Familienselbsthilfe. Bielefeld

Heinemann, Klaus/Schubert, Manfred (1994): Der Sportverein. Ergebnisse einer repräsentativen Untersuchung. Schorndorf

Heins, Volker (2000): Der Mythos der globalen Zivilgesellschaft. Frankfurt a.M. (Mskr.)

Heins, Volker (2002): Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen. Opladen

Heinze, Rolf G./Keupp, Heiner (1998): Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit. In: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Anlageband, Bd. 3: Zukunft der Arbeit sowie Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung. Bonn/Dresden/München, S. 107–241

Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (1981): Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, H. 1, S. 94–114

Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (1999): Vom Ehrenamt zum bürgerschaftlichen Engagement. Trends des begrifflichen und gesellschaftlichen Strukturwandels. In: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.): a.a.O., S. 77–100

Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (2001a): Bürgerengagement in Deutschland – zum Stand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. In: dies. (Hrsg.): a.a.O., S. 11–26

Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.) (2001b): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen

Heitmeyer, Wilhelm (1991): Individualisierungsprozesse und Folgen für die politische Sozialisation von Jugendlichen. Ein Zuwachs an politischer Paralysierung und Machiavellismus? In: Heitmeyer, Wilhelm/Jacobi, Juliane (Hrsg.): Politische Sozialisation und Individualisierung. Perspektiven und Chancen politischer Bildung. Weinheim/München

Held, David/Mc Grew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton, Jonathan (1999): Global Transformations. Politics, Economics and Culture. Stanford

Hellwig, Werner/Watzeck, Andreas (1999): Vom Leitbild zur kontinuierlichen Qualität: ein Qualitätsentwicklungsprozess in der katholischen Jugendarbeit der Erzdiözese Paderborn. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin

Henrich, Rolf (1989): Der vormundschaftliche Staat. Vom Versagen des real existierenden Sozialismus. Reinbek

Heuberger, Frank W. (2002): Auf der Suche nach der Konsensdemokratie. Anmerkungen zum Internationalen Jahr der Freiwilligen und den Schwierigkeiten, die Zivilgesellschaft politisch ernst zu nehmen. In: Maecenata Actuell Nr. 32, S. 15–23

Hielscher, Volker (1999): Gewerkschaftsarbeit im Wohngebiet: Eine Antwort auf neue Herausforderungen der Gewerkschaften? Veröffentlichungsreihe der Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie beim Präsidenten des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung. Papier Nr. P99-504. Berlin

Hildebrandt, Eckhard (2000): Arbeit und Nachhaltigkeit. Veröffentlichungsreihe der Querschnittsgruppe Arbeit und Ökologie beim Präsidenten des Wissenschaftszentrums Berlin. Berlin

Hoagland, Sarah Licia (1993): Einige Gedanken über das Sorgen. In: Nagl-Docekal, Herta/Pauer-Stüder, Herlinde (Hrsg.): Jenseits der Geschlechtermoral. Beiträge zur feministischen Ethik. Frankfurt a.M., S. 173–193.

Hoffmann-Lange, Ursula (1995): Jugend und Demokratie in Deutschland. DJI-Jugendsurvey 1. Opladen

Hofmann, Jeanette (2002): Das Internet im Spiegel bürgerschaftlichen Engagements. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 229–240

Hofrichter, Jürgen/Schmitt, Hermann (1991): Eher mitals gegeneinander! Zum Verhältnis von neuen sozialen Bewegungen und politischen Parteien in den achtziger Jahren. In: Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hrsg.): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 469–488

Holtkamp, Lars (2001): Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 32, S. 19–32

Holtmann, Everhard (2000): „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft. Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite. In: Archiv für Kommunalwissenschaften II 38, S. 187–211

Holz, Gerda (2001): Engagement für von Diskriminierung und sozialem Ausschluss bedrohte Gruppen – Schwerpunkte, Formen, Barrieren. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs Nr. 14/151). Frankfurt a.M.

Holzapfel, Hartmut (2000): Bildung und aktivierender Sozialstaat. In: Mezger, Erika/ West, Klaus W. (Hrsg.) (2000): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg, S. 63–80

Holzapfel, Hartmut (2002): Schule und bürgerschaftliches Engagement. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaats. Opladen (im Erscheinen)

Homann, Karl/Suchanek, Andreas (2000): Ökonomik. Eine Einführung. Tübingen.

Hummel, Konrad (2000): Chancen und Risiken politischer Förderung: „Landesnetzwerk bürgerschaftliches Engagement“. In: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven. Opladen, S. 303–323

Hummel, Konrad (2001): Grundrisse einer Politik des Bürgerengagements. Die Landespolitik vor neuen Aufgaben. Unveröffentlichtes Manuskript. Stuttgart

Hüppe, Barbara/Schrappner, Christian (Hrsg.) (1989): Freie Wohlfahrt und Sozialstaat. Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband in Nordrhein-Westfalen 1949–1989. Weinheim/München

Hurrelmann, Klaus (1994): Lebensphase Jugend. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Jugendforschung. Weinheim/München

Hurrelmann, Klaus (2001a): Von der volkseigenen zur bürgerschaftlichen Schule. Bringt die Privatisierung ein modernes Schulsystem? In: Pädagogik 7-8, S. 44–47

Hurrelmann, Klaus (2001b): Warum die junge Generation politisch stärker partizipieren muss. In: Drehscheibe Kinder- & Jugendpolitik Berlin, Stiftung SPI: Forum Kinder- und Jugendpolitik Berlin, Ausgabe Dezember 2001, S. 28–34

Hüttemann, Rainer (1999): Thesen zur Reform des Spendenrechts. In: Maecenata Institut/Bertelsmann Stiftung (Hrsg): a.a.O., S. 176–181

Igl, Gerhard (1996): Rechtsfragen des freiwilligen sozialen Engagements. Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf. 2. unveränd. Aufl. Herausgegeben vorn Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Berlin/Köln

Igl, Gerhard/Jachmann, Monika/Eichenhofer, Eberhard (2002): Rechtliche Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements – Zustand und Entwicklungsmöglichkeiten. Rechtsgutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/184). Kiel/Hamburg/Jena

Illich, Ivan (1979): Entmündigung durch Experten. Reinbek

Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.) (1999): Geschäftsbericht des Vorstandes der Industriegewerkschaft Metall. Frankfurt a.M.

Informationstechnische Gesellschaft im VDE (2000): Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesell-

schaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE. Unveröffentlichtes Manuskript

Inglehart, Ronald (1998): Modernisierung und Postmodernisierung. Kultureller, wirtschaftlicher und politischer Wandel in 43 Gesellschaften. Frankfurt a.M.

Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.) (2001): Jahrbuch für Kulturpolitik 2000, Bd. 1, Thema: Bürgerschaftliches Engagement. Essen

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (o.J.): Forum für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. www.ils.nrw.de/netz/forum

Institut für sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung (ISAB) (1997): Empfehlungen zur infrastrukturellen Unterstützung des freiwilligen Engagements im Alter durch die Einrichtung und Finanzierung von Seniorenbüros. In: BaS-Rundbrief Nr. 3, S. 4–15

Institut für sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung (ISAB) (2001): Freiwilliges Engagement und Selbsthilfe in Kommunen: Förderpraxis und Perspektiven. Köln

Jäger, Thomas/Paulus, Jens (2000): Die Bedeutung von Nicht-Regierungs-Organisationen im UN-System. In: Vorgänge 39, H. 3, S. 22–33

Jakob, Gisela (1993): Zwischen Dienst und Selbstbezug. Eine biographieanalytische Untersuchung ehrenamtlichen Engagements. Opladen

Jakob, Gisela (2001a): Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland. Ausgewählte Strukturmerkmale und Vorschläge für Förderstrategien. In: Braun, Joachim/Wahlen, Gabriele (Hrsg.): Die Freiwilligen: das Sozialkapital des neuen Jahrtausends. Förderpolitische Konsequenzen aus dem Freiwilligensurvey 1999. Köln/Leipzig, S. 97–104

Jakob, Gisela (2001b): Wenn Engagement zur ‚Arbeit' wird ... – Zur aktuellen Diskussion um freiwilliges Engagement im Wandel der Arbeitsgesellschaft. In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): a.a.O., S. 167–188

Jakob, Gisela (2002a): Biografische Strukturen bürgerschaftlichen Engagements. Zur Bedeutung biografischer Ereignisse und Erfahrungen für ein gemeinwohlorientiertes Engagement. In: Munsch, Chantal (Hrsg.): Lokale Partizipation und soziale Benachteiligung. Weinheim/München (im Erscheinen)

Jakob, Gisela (2002b): Freiwilligendienste in der Bürgergesellschaft. Aktuelle Diskussion und politischer Handlungsbedarf. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B9, S. 22–30

Jakob, Gisela (2002c): Soziale Arbeit und zivilgesellschaftliches Handeln. In: Lange, Dietrich/Fritz, Karsten (Hrsg.): Soziale Fragen – Soziale Antworten. Die Verantwortung der Sozialen Arbeit für die Gestaltung des Sozialen. Neuwied/Kriftel, S.119–128

Jakob, Gisela/Janning, Heinz (2000): Freiwilligenagenturen. Eine erste Bilanz. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2, S. 64–76

Jakob, Gisela/Janning, Heinz (2001): Freiwilligenagenturen als Teil einer lokalen Infrastruktur für Bürgerengagement. In: Heinze, Rolf. G./OIk, Thomas (Hrsg.): a.a.O., S. 483–507

Jakubowski, Anita M. (2002): Neue Entwicklungen in der Selbsthilfeförderung. In: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 45, S. 33–38

Janes, Jackson (2001): Philanthropie und Engagement amerikanischer Unternehmen. In: Schöffmann, Dieter (Hrsg): Wenn alle gewinnen. Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen. Transatlantischer Ideenwettbewerb USable. Amerikanische Ideen in Deutschland II. Hamburg, S. 25-30

Jann, Werner (2001): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, S. 83–91

Janning, Heinz (1995): Ehrenamtlichkeit fällt nicht einfach vom Himmel. Über das niederländische Freiwilligensystem. In: sozialmagazin 20, H. 3, S. 28–29

Janning, Heinz/Bartjes, Heinz (1999): Ehrenamt und Wirtschaft. Internationale Beispiele bürgerschaftlichen Engagements der Wirtschaft. Stuttgart

Janowicz, Cedric/Klement, Carmen/Mutz, Gerd (2000): Corporate Volunteering – neue Formen bürgerschaftlichen Engagements in der Tätigkeitsgesellschaft. In: Berliner Debatte INITIAL 4, S. 17–26

Jansen, Stephan A./Priddat, Birger (2001): Electronic Government. Neue Potentiale für einen modernen Staat. Stuttgart

Jesse, Lenhard (1999): Änderung des Spendenrechts. In: Maecenata Institut/Bertelsmann Stiftung (Hrsg): a.a.O., S. 182–192.

Jordan, Erwin/Schone, Reinhold (Hrsg.) (1998): Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien. Münster

Jung, Otmar (1998): Direkte Demokratie in Deutschland. Tendenzen seit 1989. Erschienen in der Süddeutschen Zeitung vom 6. Februar 1998, im Internet veröffentlicht unter www.inter-nationes.de/d/frames/presse/basis/d/bi02-98d.html

Jütting, Dieter H. (2000): Wie sozialer Reichtum entsteht – empirische Daten zu neu gegründeten Sportvereinen. In: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven. Opladen, S. 123–148

Kaase, Max (1998): Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politik, Vermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn, S. 24–51

Kaelble, Hartmut (2001): Wege zur Demokratie. Von der Französischen Revolution zur Europäischen Union. Stuttgart/München

Kanther, Stefan/Weigel-Stollenwerk, Nicole (2001): Jugendbeteiligung konkret. Erfolgsfaktoren für Jugendbeteiligung. Ein Projekt des CIVITAS Netzknoten 2 in Kooperation mit der Stiftung MITARBEIT. Bonn

Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands (Hrsg.) (1999): Nachweis über ehrenamtlich, freiwillig und unentgeltliche Arbeit und Nachweis über Teilnahme an Fort- und Weiterbildung. Systematische Auswertung und Interpretation erfasster Daten aus dem Einführungsjahr 1997. 2. Aufl. Düsseldorf

Kaufmann, Franz-Xaver (1994): Staat und Wohlfahrtsproduktion. In: Derlien, Hans-Ulrich u.a. (Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden, S. 357–380

Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a.M.

Kaufmann, Franz-Xaver/Forschungsverbund Bürgernahe Gestaltung der Sozialen Umwelt (Hrsg.) (1979): Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene. Frankfurt a.M./New York

Keppler, Wolfram/Leitmann, Gerda/Ripplinger, Jürgen (1999): Das Soziale Lernen. Ergebnisse eines landesweiten Modellprojektes. Stuttgart

Keupp, Heiner (2000): Eine Gesellschaft der Ichlinge? Zum bürgerschaftlichen Engagement von Heranwachsenden. Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut im SOS-Kinderdorf. München

Keupp, Heiner (2001): Lokale Einrichtungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements: Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros u.Ä. – Chancen und Restriktionen. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. 14/84). München

Kickbusch, Ilona/Trojan, Alf (Hrsg.) (1981): Gemeinsam sind wir stärker! Selbsthilfegruppen und Gesundheit. Frankfurt a.M.

Kilian, Michael (2002): Bürgerschaftliches Engagement durch Geldspenden an öffentlich geförderte Institutionen – Sachstand, Hemmnisse im öffentlichen Haushaltsrecht und Anforderungen an die Weiterentwicklung des öffentlichen Haushaltsrechts. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/176). St. Ruprecht/Raab, Halle/Saale

Kinds, Henk/Münz, Angelika (2002): Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen in den Niederlanden. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen. Opladen (im Erscheinen)

Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.) (1999): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts: Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Messkonzepte. Berlin

Kistler, Ernst/Pfau-Effinger, Birgit/Böhle, Fritz (2001): Struktur- und Motivationswandel Bürgerschaftlichen Engagements bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen unter besonderer Berücksichtigung der gender-Perspektive. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/146 neu). Stadtbergen/Jena/Berlin/Augsburg

Klages, Helmut (1999): Zerfällt das Volk? Von den Schwierigkeiten der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft und Demokratie. In: Klages, Helmut/Gensicke, Thomas: a.a.O., S. 1–20

Klages, Helmut (2000): Motivation und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/65). Speyer

Klages, Helmut/Gensicke, Thomas (1999): Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Speyer

Klammer, Ute/Bäcker, Gerhard (1998): Niedriglöhne und Bürgerarbeit als Strategieempfehlungen der Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission. In: WSI-Mitteilungen, H. 3, S. 151–156

Klein, Ansgar (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen. Opladen

Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Geiling, Heiko (Hrsg.) (2001): Globalisierung, Partizipation, Protest. Opladen

Klein, Hans Joachim (1998): Vereine. In: Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen, S. 676-687

Klement, Clement (2001): Wirtschafts- und Arbeitsmarktindikatoren im internationalen Vergleich. Interner Bericht der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (MPS) an den Sonderforschungsbereich 536 ‘Reflexive Modernisierung‘ der DFG. München.

Klenner, Christina (2000): Verknüpfung von ehrenamtlicher Tätigkeit und Erwerbsarbeit durch Freistellungsrechte und flexible Arbeitszeiten. Kurzgutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/89). Düsseldorf

Klenner, Christina/Pfahl, Svenja/Seifert, Hartmut (2001a): Ehrenamt und Erwerbsarbeit – Zeitbalance oder Zeitkonkurrenz? Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifika-

tion und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf

Klenner, Christina/Pfahl, Svenja/Seifert, Hartmut (2001b): Ehrenamt und Erwerbsarbeit – Zeitbalance oder Zeitkonkurrenz? Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen – Kurzfassung. Düsseldorf

Klie, Thomas (2000): Mut zum menschlichen Profil, in: Neue Caritas, H. 18, S. 8–13

Klie, Thomas (2001a): Bürgerschaftliches Engagement in der Altenhilfe und Altenpflege. Kurzgutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/144). Freiburg

Klie, Thomas (2001b): Pflegekulturelle Orientierungen im Wandel – Perspektiven für die Angehörigen. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 3, S. 90–96

Klie, Thomas/Roß, Paul Stefan (2000): Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. 4. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1999/2000. Abschlussbericht. Herausgegeben vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart

Klie, Thomas/Roß, Paul Stefan/Walter, J./Frenz, U./Mohrlock, M./Trübenbach-Klie, A. (1997): Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. 1. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1996/1997. Herausgegeben vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart

Klie, Thomas/Roß, Paul Stefan/Walter, J./Frenz, U./Mohrlock, M./Trübenbach-Klie, A. (1999a): Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. 2. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1997/1998. Herausgegeben vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart

Klie, Thomas/Roß, Paul Stefan/Walter, J./Frenz, U./Mohrlock, M./Trübenbach-Klie, A. (1999b): Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. 3. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1998/1999. Herausgegeben vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart

Klie, Thomas/Roß, Paul-Stefan (Hrsg.) (2000): Die Zukunft des Sozialen in der Stadt. Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung. Freiburg.

Knack, Stephen/Keefer, Philip (1997): Does Social Capital Have An Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. In: Quarterly Journal of Economics 112/4, S. 1251–1288

Knemeyer, Franz-Ludwig (1995): Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. München

Knoche, Monika/Hungeling, Germanus (1998): Soziale und ökologische Gesundheitspolitik. Frankfurt a.M.

Knopf, Detlef (1995): Produktivität des Alters. Berlin

Knuth, Matthias (1996): Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten. Expertise des Instituts Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen. Berlin

Koch, Achim/Wasmer, Martina/Schmidt, Peter (Hrsg.) (2001): Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen. Opladen

Kocka, Jürgen (2001): Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft. Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 15–22

Kohli, Martin/Kühnemund, Harald (1999): Partizipation und Engagement älterer Menschen. Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektive. Expertise im Auftrag der Sachverständigenkommission „3. Altenbericht der Bundesregierung“. Unveröffentlichtes Manuskript

Kolfhaus, Stephan A./Liebald, Christiane (2000): Außeruniversitäre Qualifizierung für ehrenamtlich/freiwillig Tätige im Kulturbereich. In: Wagner, Bernd (Hrsg.): Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Kultur. Bonn, S. 281–305

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern. Bonn

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997a): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Bonn

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997b): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Leitsätze, Zusammenfassung und Schlußfolgerungen der Teile I, II und III des Kommissionsberichtes. Bonn

Kommission Grundwerte beim Parteivorstand der SPD (2002): Aktivierung der Bürgergesellschaft. In: Meyer, Thomas/Weil, Reinhard (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Bonn, S. 209–237

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1999): Bürgerengagement – Chancen für Kommunen. Bericht Nr. 6. Köln

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (2000): Kommune und Internet: Strategische Überlegungen und Hilfen zur Umsetzung. Bericht Nr. 1. Köln

Korfmacher, Susanne/Mutz, Gerd (2001). Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement und zivile Ar-

beitsgesellschaft. In: WSI-Mitteilungen, H. 3, S. 172–177

Korinek, Walter (2000): Schulprofil im Wandel. Ein Lern- und Arbeitsbuch pädagogisch-systemischer Schulentwicklung für Neugierige, Betroffene und Entdecker. Bad Heilbrunn

Kortmann, Karin (2002): Soziales Handeln und politisches Lernen. Der Beitrag der Zivilgesellschaft zur Entwicklung bürgerschaftlicher Handlungskompetenz. In: Meyer, Thomas/Weil, Reinhard (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation. Bonn, S. 421-434

Kötter, I./Arens, E./Kochanek, J. (2001): Wie ehrenamtliche und professionell Pflegende gemeinsam die Qualität gerontopsychiatrischer Pflege verbessern können. Erfahrungen im Reginenhaus Hamm-Rhynern. Vortrag bei der Fachtagung des ISO-Instituts „Bewahren und Gestalten“ im Mai 2000 in Bonn. Saarbrücken

Kramer, David/Wagner, Stephan/Billeb, Konstanze (1998): Soziale Bürgerinitiativen in den neuen Bundesländern. Untersuchung zu einem Förderprogramm 1993-1997. Herausgegeben von der Robert-Bosch-Stiftung. Stuttgart

Kramer, David/Wagner, Stephan/Billeb, Konstanze (2000): Soziale Bürgerinitiative in den neuen Bundesländern. Herausgegeben von der Robert-Bosch-Stiftung. Stuttgart

Kreyenfeld, Michaela/Spieß, C. Katharina/Wagner, Gert G. (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle für institutionelle Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform. Neuwied

Kreyenfeld, Michaela/Spieß, C. Katharina/Wagner, Gert G. (2002): Kinderbetreuungspolitik in Deutschland: Möglichkeiten nachfrageorientierter Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft (im Erscheinen)

Kriesi, Hanspeter (2001): Nationaler politischer Wandel in einer sich denationalisierenden Welt. In: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud (Hrsg.): Globalisierung, Partizipation, Protest. Opladen, S. 23-44

Kriesi, Hanspeter/Koopmans, Ruud/Duyvendak, Jan Willem/Giugni, Marco G. (1995): New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis. London

Krippendorf, Ekkehart (2000): Kritik der Außenpolitik. Frankfurt a.M.

Kronauer, Martin/Vogel, Berthold (1998): Spaltet Arbeitslosigkeit die Gesellschaft? In: Berger, Peter A./Vester, Michael (Hrsg.): Alte Ungleichheiten. Neue Spaltungen. Opladen, S. 333–350

Krüger, Heinz-Hermann/Pfaff, Nicole (2001): Jugendkulturelle Orientierungen, Gewaltaffinität und Ausländerfeindlichkeit. Rechtsextremismus an Schulen in Sachsen-Anhalt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B45, S. 14–23

Kubicek, Herbert (2001): Gibt es eine digitale Spaltung? Kann und soll man etwas dagegen tun? In: Kubicek, Herbert u.a. (Hrsg.): Internet@Future. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001. Heidelberg, S. 371–377

Kühnlein, Irene (1997): Weniger Erwerbsarbeit – mehr Eigenarbeit? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48-49, S. 41–46

Kühnlein, Irene (2000): Öffentliche Eigenarbeit in der Neuen Arbeitsgesellschaft. In: Berliner Debatte INITIAL. Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Debatte 4, S. 53–62

Kühnlein, Irene/Böhle, Fritz (2002): Motive und Motivationswandel des bürgerschaftlichen Engagements. Teil C des Gutachtens für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ zum Thema „Struktur- und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen unter besonderer Berücksichtigung der gender-Perspektive“ (KDrs. Nr. 14/180). Berlin

Kunstmann, Wilfried (1998): Zur Entwicklung und Situation der häuslichen Kranken- und Altenpflege. In: Zwischenzeiten – Jahrbuch für kritische Medizin 30. Hamburg, S. 85–101

Kunz, Harry (2000): Menschenwürde im Alter unbezahlbar? – Altenheime zwischen Sparzwang und neuen Anforderungen. In: Kommune, H. 1, S. 17–20

Kymlicka, Will/Norman, Wayne (1995): Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. In: Beiner, Ronald (Hrsg.): Theorizing Citizenship. Albany, S. 283–322

Lamping, Wolfram/Schridde, Henning/Plaß, Stefan/Blanke, Bernhard (2002): Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ der Friedrich Ebert Stiftung. Bonn

Landesregierung Brandenburg (Hrsg.) (2001): Aktiv für uns alle. Freiwilliges Engagement im Land Brandenburg. Potsdam

Lang, Reinhard (2000): Erwerbsarbeit und unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Kurzgutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/97). Berlin

Lang, Reinhard (2002): Erfahrungen mit Corporate Citizenship in Deutschland: Die Bundesinitiative „Unternehmen: Partner der Jugend“. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen. Opladen (im Erscheinen)

Lang, Sabine (2001): Die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement in US-amerikanischen Städten und Kommunen. Gutachten für die Enquete-Kommission

„Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. 14/135). Berlin

Langelüddeke, Anne/Rabe, Birgitta/Thiede, Reinhold (1999): Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten. Ein Vorschlag zum Ausbau der eigenständigen Frauenalterssicherung und zur Anpassung der Rentenversicherung an den Wandel der Arbeit. In: Die Angestelltenversicherung 1, S. 7–13

Langfeld, Gabriele/Wezel, Hannes/Wolf, G. (2001): Nürtinger Anerkennungskultur in der Freiwilligenarbeit. In: Langfeld, Gabriele/Wezel, Hannes/Wolf, G. (Hrsg.): Bürgergesellschaft konkret. Initiativen und Erfahrungen in Nürtingen. Gütersloh, S. 115–136

Langnickel, Hans (1999): Die freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand (IV). Das Modell „Ehrenamtlicher Vorstand“ ein Risiko für die freie Wohlfahrtspflege? – Wege aus dem Dilemma. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, H. 3, S. 83–88

Leggewie, Claus/Bieber, Christoph (2001): Interaktive Demokratie. Politische Online-Kommunikation und digitale Prozesse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B41/42, S. 37–45

Lemke, Christine (2001): Aktive Bürgerschaft und Demokratie in der Europäischen Union. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 4, S. 20–29

Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.) (1998): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt a.M., New York

Liessmann, Konrad Paul (2000): Im Schweiße deines Angesichtes. Zum Begriff der Arbeit in den anthropologischen Konzepten der Moderne. In: Beck, Ulrich (Hrsg.): Die Zukunft von Arbeit und Demokratie. Frankfurt a.M., S. 85–107

Lohre, Wilfried (Hrsg.) (1999): Schule in der Stadt. Eine Dokumentation guter Beispiele des Arbeitskreises schulinnovativer Städte und Kreise. Gütersloh

Lucke, Doris (2000): Wirklichkeitskonstruktion als Ware: „Der Wertewandel“ in der westlichen Welt. In: International Politics and Society 4, S. 389–198

Luhmann, Niklas (2000): Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt a.M.

Luthardt, Wolfgang/Waschkuhn, Arno (1997): Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven. In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Bonn, S. 59–87

Lutz, Burkart (1996): Die mühsame Herausbildung neuer Beschäftigungsstrukturen. In: Lutz, Burkart/Nickel, Hildegard u.a. (Hrsg.): Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Bd. 1. Opladen, S. 121–160

Machnig, Matthias (2000): Auf dem Weg zur Netzwerkpartei. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter H.e 11, S. 654–660

Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2000): Expertenkommission zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts. Materialien. 2., bearbeitete Aufl. Gütersloh

Malone, Thomas/Laubacher, R. J. (1999): Vernetzt, klein und flexibel – die Firma des 21. Jahrhunderts. In: Harvard Business Manager 2, S. 28–36.

Mansbridge, Jane (1998): On the Contested Nature of the Public Good. In: Powell, Walter W./Clemens, Elisabeth S. (Hrsg.): Private Action and the Public Good. New Haven/London, S. 3–19

Marschall, Stefan (2001): Parteien und Internet – Auf dem Weg zu internet-basierten Mitgliederparteien? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B10, S. 38–46.

Matzat, Jürgen (2001): Bürgerschaftliches Engagement im Gesundheitswesen – unter besonderer Berücksichtigung der Patienten-Selbsthilfebewegung. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/137). Gießen

Maus, Ingeborg (1992): Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Frankfurt a.M.

Mayer, Margit (2001): Zivilgesellschaft und Gesundheit – die Brustkrebsbewegung. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2, S. 94-102

Meister, Hans-Peter (2002): Regionale Netzwerke zur Sicherung und Schaffung von Beschäftigung. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen. Opladen (im Erscheinen)

Meister, Hans-Peter/Wüst, Jürgen (2000): Der Familien-Tisch: Von der Politik für Familien zur Politik mit Familien. In: Glück, Alois/Magel, Holger (Hrsg.): Neue Wege in der Kommunalpolitik. Durch eine neue Bürger- und Sozialkultur zur Aktiven Bürgergesellschaft. München, S. 280–283

Messner, Dirk (1998): Das Modernisierungspotential der NGOs und die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. In: Calließ, Jörg (Hrsg.): Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik. Loccum, S. 263–290

Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.) (2000): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg

Michailidis, Konstantin (2000): Eine Evaluation von Trauerbegleitungsseminaren. Kreative Umwandlung von Trauer: Die übersehene lebensfördernde Ressource. In: Die Hospiz-Zeitschrift 4, S. 19–20

Mielke, Gerd (2002): Was bedeutet die Förderung der Zivilgesellschaft für die SPD? Vortragsmanuskript für das Bund-Länder-Gespräch der SPD-Bundestagsfrak-

tion zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1999): Selbstorganisation von Migrantinnen und Migranten in NRW. Wissenschaftliche Bestandsaufnahme, erstellt vom Zentrum für Türkeistudien Essen und vom Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Düsseldorf

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2001): Bürgerschaftliches Engagement in sozialen Handlungsfeldern im Land Brandenburg. Potsdam

Ministerium für Frauen, Bildung, Weiterbildung und Sport des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1994): Ehrenamtliche Arbeit von Frauen und Männern in Schleswig-Holstein. Kiel

Mönkedieck, Sonja/Brüsewitz, Kathrin/Damkowski, Wulf/Rösener, Anke (2001): Kommunale Zusammenschlüsse, Netzwerke und sonstige Kooperationen mit besonderer Relevanz für das Thema „Aktivierender Staat“. Eine Recherche für die Hans Böckler Stiftung. Unveröffentlichtes Manuskript

Mouffe, Chantal (1992): Preface: Democratic Politics Today. In: Mouffe, Chantal (Hrsg.): Dimensions of Radical Democracy. London/New York, S. 1–14

Müller-Heidelberg, Till u.a. (Hrsg.) (2002): Grundrechte-Report 2002. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Reinbek

Müller-Jentsch, Walther (1995): Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der Industriellen Beziehungen. In: Industrielle Beziehungen, H. 1, S. 11–24

Münchmeier, Richard (2002): Jugend und bürgerschaftliches Engagement. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaats. Opladen (im Erscheinen)

Münkler, Herfried (1997): Der kompetente Bürger. In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Opladen, S. 153–172

Münkler, Herfried (2000): Ehre, Amt und Engagement. Wie kann die knappe Ressource Bürgersinn gesichert werden? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, H. 2, S. 22–32

Münkler, Herfried (2002a): Bürgergesellschaft und Sozialstaat. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaats. Opladen (im Erscheinen)

Münkler, Herfried (2002b): Bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 29–36

Mutz, Gerd (1997): Die Zukunft der Arbeit. Chancen für eine Tätigkeitsgesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B48-49, S. 31–40

Mutz, Gerd (1999). Strukturen einer Neuen Arbeitsgesellschaft. Der Zwang zur Gestaltung der Zeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B9, S. 3–11

Mutz, Gerd (2000): Unternehmerisches Bürgerschaftliches Engagement: Corporate Social Responsibility. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2, S. 77–86

Mutz, Gerd (2001a): Der Geist von Corporate Citizenship ist noch nicht angekommen – In Deutschland herrscht ein einseitiges Verständnis von unternehmerischem bürgerschaftlichen Engagement. In: Maecenata Actuell, Nr. 29, S. 2–4

Mutz, Gerd (2001b). Paradigmenwechsel in der Arbeitsgesellschaft. In: Arbeit und Lebenssinn – kritisches Jahrbuch der Philosophie, H. 3, S. 109–125

Mutz, Gerd (2002a). Corporate Citizenship in Deutschland – Annäherungen an ein zivilgesellschaftliches Konzept? In: Politische Psychologie, Sonderheft Bürgerengagement (im Erscheinen)

Mutz, Gerd (2002b). Pluralisierung und Entgrenzung in der Erwerbsarbeit, im Bürgerengagement und in der Eigenarbeit. In: ARBEIT 1 (im Erscheinen)

Mutz, Gerd/Korfmacher, Susanne (2000): Das Projekt Switch. Ein „take off“ für bürgerschaftliches Engagement. Voraussetzungen, Erfahrungen, Empfehlungen. Forschungsbericht an die Siemens AG. München

Mutz, Gerd/Korfmacher, Susanne/Arnold, Karin (2002): Corporate Citizenship in Deutschland. Herausgegeben von der Geschäftsstelle Internationales Jahr der Freiwilligen im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge. Frankfurt a.M.

Mutz, Gerd/Kühnlein, Irene (2001): Erwerbsarbeit, Bürgerschaftliches Engagement und Eigenarbeit. Auf dem Weg in eine Neue Arbeitsgesellschaft. In: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hrsg.): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a.M., S. 191–202

Mutz, Gerd/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Bonß, Wolfgang/Eder, Klaus/Koenen, Elmar J. (1995): Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit. Opladen

Mutz, Gerd/Sing, Dorit (2001): Soziale Integration durch Bürgerarbeit oder bürgerschaftliches Engagement? In: Berger, Peter A./Konietzka, Dirk (Hrsg.): Die Erwerbsgesellschaft. Neue Ungleichheiten und neue Unsicherheiten. Opladen, S. 357–378

Nadai, Eva (1996): Gemeinsinn und Eigennutz. Freiwilliges Engagement im Sozialbereich. Bern/Stuttgart/Wien

Naegele, Gerhard (1999): The Politics of old Age in Germany. In: Walker, Alan/Naegele, Gerhard (Hrsg.): The Politics of Old Age in Europe. Buckingham/Philadelphia, S. 93-109

Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander (1994): Weltökonomie. Die Misere der Politik. Frankfurt a.M.

Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (2000): Modernisierung des Staates. Opladen

Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (NAKOS) (1998): Selbsthilfeunterstützungsstellen in der Bundesrepublik Deutschland 1997. Trägerschaften, Personal und Förderspektrum. NAKOS-Paper 6. Berlin

Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (NAKOS) (2001a): Nakos-Info 68 (September). Berlin

Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (NAKOS) (2001b): Selbsthilfeförderung durch die Länder der Bundesrepublik Deutschland 2001. NAKOS-Paper 5. Berlin

Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (NAKOS) (2002a): Förderung der Selbsthilfekontaktstellen durch die Krankenkassenverbände im Jahr 2001. Manuskript. Berlin

Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (NAKOS) (Hrsg.) (2002b): Nakos-Info 70 (März). Berlin

Notz, Gisela (1989): Frauen im sozialen Ehrenamt. Ausgewählte Handlungsfelder: Rahmenbedingungen und Optionen. Freiburg i.Br.

Notz, Gisela (1999): Die neuen Freiwilligen. Das Ehrenamt - Eine Antwort auf die Krise? Neu-Ulm

Novy, Klaus (1985): „Vorwärts immer – rückwärts nimmer” – das gilt auch für die heutige Genossenschaftsdebatte. Historische Anmerkungen zu einem aktuellen Problem. In: Bierbaum, Heinz/Riege, Marlo (Hrsg.): Die Genossenschaftsbewegung. Initiativen in der BRD und in Westeuropa. Hamburg

Nullmeier, Frank (2000): Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltung. In: Simonis, Georg/Martinsen, Renate/Saretzki, Thomas (Hrsg.): Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts. Opladen, S. 248–267.

Oberreuter, Heinrich (Hrsg.) (1986): Wahrheit statt Mehrheit? An den Grenzen der parlamentarischen Demokratie. München

OECD (Hrsg.) (1999a): Innovating schools. Schooling for tomorrow. Centre for Educational Research and Innovation. Paris

OECD (Hrsg.) (1999b): The Local Dimension of Welfare-to-Work. An International Survey. Paris

OECD (Hrsg.) (2001): New School Management Approaches. Paris

Oerter, Rolf/Höfling, Siegfried (Hrsg.) (2001): Mitwirkung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Hanns-Seidel-Stiftung. München

Offe, Claus (1976): Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene“. In: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.) Lokale Politikforschung. Frankfurt a.M./New York, S. 303–309

Offe, Claus (1999): „Sozialkapital“. Begriffliche Probleme und Wirkungsweise. In: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.): a.a.O., S. 113–120

Offe, Claus (2001): Beitrag zum Workshop „Bürgerschaftliches Engagement und soziales Kapital“ der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ am 2. April 2001 (unveröffentlichtes Manuskript). Berlin

Offe, Claus (2002a): Reproduktionsbedingungen des Sozialvermögens. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 273–282

Offe, Claus (2002b): Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Münkler, Herfried/Fischer, Karsten (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierungen. Berlin, S. 55–76

Olk, Thomas (1987): Das soziale Ehrenamt. In: Sozialwissenschaftliche Literatur Rundschau 10, H. 14, S. 84–101

Olk, Thomas (1988): Gibt es eine Krise der Jugendverbände? Herausforderungen der Jugendverbandsarbeit durch den Strukturwandel der Jugend. In: Benseler, Frank/Heitmeyer, Wilhelm/Hoffmann, Dietrich/Pfeffer, Dietmar K./Sengling, Dieter (Hrsg.): Risiko Jugend. Leben, Arbeit und politische Kultur. Münster, S. 199–216

Olk, Thomas (1989): Vom „alten“ zum „neuen“ Ehrenamt. Ehrenamtliches soziales Engagement außerhalb etablierter Träger. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, H.1, S. 7–10

Olk, Thomas (1990): Förderung und Unterstützung freiwilliger sozialer Tätigkeiten – eine neue Aufgabe für den Sozialstaat? In: Heinze, Rolf G./Offe, Claus (Hrsg.): Formen der Eigenarbeit. Opladen, S. 244–265

Olk, Thomas (1997): Motivationslagen, Kompetenzen und Interessen älterer Menschen zur politischen Partizipation. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Seniorenvertretungen. Verantwortung für das Gemeinwesen. Tagungsdokumentation. Stuttgart, S. 56–76

Olk, Thomas (2001a): Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als gesellschaftspolitische Herausforderung. Ausblick auf den Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, H. 3, S. 9–22

Olk, Thomas (2001b): Sozialstaat und Bürgergesellschaft. In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): a.a.O., S. 29–68

Olk, Thomas (2001c): Träger der Sozialen Arbeit. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik. 2. völlig überarbeitete Aufl. Neuwied/Kriftel, S. 1910–1926

Olk, Thomas (2002a): Bürgerengagement und aktivierender Staat – zwei Seiten einer Medaille? In: Brosziewski, Achim/Eberle, Thomas Samuel/Maeder, Christoph (Hrsg.): Moderne Zeiten. Reflexionen zur Multioptionsgesellschaft. Konstanz, S. 83–97

Olk, Thomas (2002b): Politische Rahmenbedingungen – Was muss sich ändern, damit bürgerschaftliches Engagement in der Sozialen Arbeit eine größere Bedeutung erhält? In: Möller, Kurt (Hrsg.): Auf dem Weg in die Bürgergesellschaft? Soziale Arbeit als Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements. Opladen, S. 249–267

Olson, Mancur (1985): Die Logik kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. 2. Auflage. Tübingen.

Ostrom, Elinor (1999): Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Markt. Tübingen.

Ostrom, Elinor (2000): Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept. In: Dasgupta, Partha/Serageldin, Ismail (Hrsg.): Social Capital: A multifaceted Perspective. Washington, D. C., S. 172–214

Ostrom, Elinor/Ahn, T.K. (2001): A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action. Gutachten für die Enquete-Kommission “Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/107). Bloomington, IN

Ottnad, Adrian/Wahl, Stefanie/Miegel, Meinhard (2000): Zwischen Markt und Mildtätgkeit. Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung. München

Otto, Ulrich/Müller, S./Besenfelder, Chr. (Hrsg.) (2000): Bürgerschaftliches Engagement. Eine Herausforderung für Fachkräfte und Verbände. Opladen

Pankoke, Eckart (1970): Sociale Bewegung – Sociale Frage – Sociale Politik. Stuttgart

Pankoke, Eckart (1988): Ehre, Dienst und Amt. Zur Programmgeschichte „ehrenamtlichen“ Engagements. In: Müller, Siegfried/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Das soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif. Weinheim/München, S. 207–222

Pankoke, Eckart (2001): Zivile Gesellschaft und freies Engagement – Schärfung von Bürgerkompetenz. In: Das Parlament. Thema: Bürgerschaftliches Engagement 51, Nr. 32–33, S. 2

Pankoke, Eckart (2002): Freies Engagement, zivile Kompetenz, soziales Kapital. Forderung und Förderung aktivierender Netzwerke und Lernprozesse. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 73–87

Paqué, Karl-Heinz (1986): Philanthropie und Steuerpolitik: eine ökonomische Analyse der Förderung privater Wohltätigkeit. Tübingen

Paqué, Karl-Heinz (1999): Gemeinnützigkeit und Spenden im deutschen Steuerrecht – einige grundsätzliche Gedanken. In: Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung/Bertelsmann Stiftung (Hrsg): a.a.O., S. 110–132.

Paqué, Karl-Heinz (2002): Spendenförderung, Steueraufkommen und Staatsausgaben: eine empirische Analyse. Gutachten für die Expertenkommission der Bertelsmann Stiftung und des Maecenata Instituts für Dritter-Sektor-Forschung (im Erscheinen)

Peck, Jamie (2001): Workfare States. New York/London

Pettenkofer, Andreas (2001): Paradigmenwechsel in der politischen Ökologie? Zur deutschen Diskussion über die Lokale Agenda 21. Arbeitspapier FS II 01–303 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung. Berlin

Pettit, Philip (1997): Republicanism: A Theory of Freedom and Government. Oxford

Pfau-Effinger, Birgit (2001): Bürgerschaftliches Engagement und Gender-Perspektive. Beitrag zum Workshop „Bürgerschaftliches Engagement - die lebendige Seite des Sozialstaates“ der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ am 12./13. Juli 2001 (unveröffentlichtes Manuskript). Halle

Picot, Sybille (2000): Jugend und freiwilliges Engagement. In: dies.: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 1999. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Bd. 3: Frauen und Männer, Jugend, Senioren, Sport. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Köln/Berlin, S. 111–207

Plum, Wolfgang/Schleusener, Egon (1981): Das politische Verhalten älterer Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Köln

Pocock, John Greville Agard (1975): The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition. Princeton, NJ

Points of Light (o.J.): The Corporate Volunteer Program as a Strategic Resource: The Link Grows Stronger. Executive Summary. Washington, D.C.

Pöllath, Reinhard (1999): Stiftungssteuerrecht. In: Seifart, Werner/Campenhausen, Axel Freiherr von (Hrsg.): Handbuch des Stiftungsrechts. München, S. 661–739

Pott, Ludwig (2000): Es muß sich was ändern, aber es darf nichts passieren. Wohlfahrtsverbände im Dilemma der Zivilgesellschaft. In: Soziale Arbeit 49, S. 379–385

Pott, Ludwig (2001a): Bürgerschaftliches Engagement in der Arbeiterwohlfahrt. In: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.): Sozialbericht 2001, Ehrenamt im Wandel. Bonn, S. 80–85

Pott, Ludwig, (2001b): Die Leitbilddiskussion in der Arbeiterwohlfahrt. In: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.): Sozialbericht 2001, Ehrenamt im Wandel. Bonn, S. 56–62

Pott, Ludwig/Wittenius, Ullrich (2002): Qualitätsmanagement in der Zusammenarbeit mit Freiwilligen. In: Rosenkranz, Doris/Weber, Angelika (Hrsg.): Freiwilligenarbeit. Einführung in das Management von Ehrenamtlichen in der Sozialen Arbeit. Weinheim (im Erscheinen)

Preiß, Christine/Wahler, Peter (1999): Schule auf neuen Wegen – Ein Blick auf aktuelle Entwicklungen. In: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Das Forschungsjahr 1999. München

Priddat, Birger (2001): Über die Modernisierung des Gemeinwohls. Temporäre Netzwerke und virtual communities. Vortrag in der Berlin-Brandenburgischen Akademie am 15. Februar 2001 (unveröffentlichtes Mauskript). Berlin

Priller, Eckhard/Rückert-John, Jana (2000): Nonprofit-Organisationen im Umweltbereich. Strukturen, Tätigkeitsprofile und Beschäftigungspotentiale. Arbeitspapier P00-515 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung. Berlin

Priller, Eckhard/Zimmer, Annette/Anheier, Helmut K. (1999): Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B9, S. 12–21

Priller, Eckhart/Zimmer, Annette (2001): Der dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat? Berlin

Prior, Harm (Hrsg.) (1976): Soziales Lernen. Düsseldorf

Probst, Lothar (2001): Veränderungen und Neukonfigurationen des politischen Partizipationsverhaltens in Ostdeutschland. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (KDrs. Nr. 14/134). Bremen

Pröhl, Marga/Sinning, Heidi/Nährlich, Stefan (Hrsg.) (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Projektdokumentation, Bd. 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS. Gütersloh (im Erscheinen)

Projektgruppe Tenever (2001): Stadtteilentwicklung, Quartiersmanagement, Netzwerke und Bewohner/innenbeteiligung in sozialen Brennpunkten. Erfahrungsbericht aus Bremen-Tenever. Bremen.

Putnam, Robert D. (mit R. Leonardi und R. Nanetti) (1993): Making Democracy work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ

Putnam, Robert D. (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American community. New York u.a.

Putnam, Robert D. (Hrsg.) (2001): Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich. Gütersloh

Radtke, Frank-Olaf (Hrsg.) (2000): Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Ein Studienbuch. Opladen

Rahrbach, Andrea/Wüstendörfer, Werner/Arnold, Thomas (1998): Untersuchung zum freiwilligen sozialen Jahr. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Berlin/Köln

Ramthun, Christian (2000): Bürger Bayer. In: Wirtschaftswoche Nr. 39 vom 21.9.2000, S. 19–26

Raschke, Joachim (1985): Soziale Bewegungen. Ein Grundriss. Frankfurt a.M.

Raschke, Joachim (1998): Vom Sinn des Wählens. In: Merkur: Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken 52, S. 598-609

Raschke, Peter (1978): Vereine und Verbände. Zur Organisation von Interessen in der Bundesrepublik. München

Rassem, Mohammed (1979): Stiftung und Leistung. Essays zur Kultursoziologie. Mittenwald

Rau, Johannes (2001): Eröffnungsstatement beim Expertengespräch „Was kann bürgerschaftliches Engagement zu einer gelungenen Integration von Zuwanderern beitragen?“ am 18. Juli 2001 in Berlin. Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin

Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hrsg.) (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M.

Reichard, Christoph/Schuppan, Tino (2000): Wie ernst ist es der Bundesregierung mit dem Thema „Aktivierender Staat“? Anmerkungen zum Konzept der Bundesregierung zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg, S. 81–97

Reichwein, Susanne/Freund, Thomas (1992): Jugend im Verband: Karrieren, Action, Lebenshilfe. Herausgege-

ben von der Jugend der Deutschen Lebensrettungsgesellschaft. Opladen

Reihs, Sigrid (1995): Im Schatten von Freiheit und Erfüllung. Ehrenamtliche Arbeit in Bayern. Bochum

Reinhard, Wolfgang (2000): Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. München

Reinhardt, Sibylle/Tillmann, Frank (2001): Politische Orientierungen Jugendlicher. Ergebnisse und Interpretationen der Sachsen-Anhalt-Studie „Jugend und Demokratie“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B45, S. 3–13

Reister, Hugo/Nikolaus, Kurt/Klippstein, Norbert (2000): Gesellschaftliche Organisationen und Erwerbslose. Unterstützungen von Arbeitslosen durch Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Arbeitslosenorganisationen, Kirchen und Kommunen in den neuen Bundesländern und Berlin. Berlin

Renn, Otwin (1996): Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren bei umweltrelevanten Planungen. In: Biesecker, Adelheid/Grenzdörfer, Klaus (Hrsg.): Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation. Pfaffenweiler, S. 161–197.

Renner, Mechthild/Walther, Uwe-Jens (2000): Perspektiven einer sozialen Stadtentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 58, H. 4, S. 326–336

Richter, Götz/Wittenberg, Hannelore/Hielscher, Volker (1996): Gewerkschaftsarbeit im Wohnbereich. Münster

Riedel, Birgit (2000): Öffentliche Engagementförderung im europäischen Vergleich. Beispiele aus Dänemark, England und den Niederlanden. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/96)

Rifkin, Jeremy (1995): Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt a.M./New York

Roggan, Fredrik (2000): Auf legalem Weg in den Polizeistaat. Entwicklung des Rechts der Inneren Sicherheit. Bonn

Röhr, Wolfgang (Hrsg.) (2001): Herfried Münklers Herausforderung an die hegemonische Denkweise des Politischen. Kann man einen in Deutschland blockierten Diskurs über die republikanische Einbettung des Demokratischen aufbrechen? Hamburg

Rosenbauer, Ferdinand (2001): Nutzen eines Unternehmens aus der Freistellung von Mitarbeitern für eine ehrenamtliche Prüfertätigkeit bei einer IHK. Vortrag bei der Tagung „Corporate Citizenship – Nutzen und Einsatzfelder für das Unternehmen“ der Industrie- und Handelskammer Darmstadt vom 3. Mai 2001. Unveröffentlichtes Manuskript

Rosenbladt, Bernhard von (2000): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 1999. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Band 1: Gesamtbericht. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Köln/Berlin

Rosenbladt, Bernhard von/Blanke, Karen (2000): Ehrenamt und Freiwilligenarbeit im Sport. In: Picot, Sybille: a.a.O., S. 303–358

Rosenbladt, Bernhard von/Picot, Sybille (1999): Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Manuskript. München

Rösler, Cornelia (2000): Lokale Agenda 21 in deutschen Städten. In: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hrsg.): Lokale Agenda 21-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen

Roth, Roland (1999): Neue soziale Bewegungen und liberale Demokratie. In: Klein, Ansgar/Legrand, Hans-Josef/Leif, Thomas (Hrsg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven. Opladen/Wiesbaden, S. 47–63

Roth, Roland (2000): Bürgerschaftliches Engagement – Formen, Bedingungen, Perspektiven. In: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven. Opladen, S. 25–48

Roth, Roland (2001): Besonderheiten des bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Bundesländern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39-40, S. 15–22

Rucht, Dieter (2002): Bürgerschaftliches Engagement in sozialen Bewegungen und politischen Kampagnen. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/175). Berlin

Rucht, Dieter (Hrsg.) (2001): Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen. Frankfurt a.M.

Rucht, Dieter/Roose, Jochen (2001): Zur Institutionalisierung von Bewegungen: Umweltverbände und Umweltprotest in der Bundesrepublik: In: Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen, S. 261–290

Rückert-John, Jana/Wendt, Wolf Rainer (2000): Ökonomie und Bürgerengagement. Beiträge zum 3. Sektor, zur Sozialwirtschaft und zur Bedeutung Bürgerschaftlichen Engagements in Baden-Württemberg. Herausgegeben vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart

Sachße, Christoph (1986): Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871 – 1929. Frankfurt a.M.

Sachße, Christoph (2000): Freiwilligenarbeit und private Wohlfahrtskultur in historischer Perspektive. In: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven. Opladen, S. 75–88

Sachße, Christoph (2001): Stufen der Gemeinwohlförderlichkeit: Bürgerschaftliche Organisationen und Steuerprivileg. Konzepte Stiftungen 3. Gütersloh

Sachße, Christoph (2002): Traditionslinien bürgerschaftlichen Engagements. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 23–28

Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K. (1999): Der dritte Sektor: aktuelle internationale Trends. Gütersloh

Sauer, Birgit (2001): Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte. Frankfurt a.M.

Schaaf-Derichs, Carola (1999): Zehn Jahre „Neues Ehrenamt“ – Ergebnisse und Erkenntnisse der Berliner Freiwilligenagentur Treffpunkt Hilfsbereitschaft. In: sozialmagazin 24, H. 3, S. 33–36

Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M./New York

Schavan, Annette (1998): Schule der Zukunft. Bildungsperspektiven für das 21. Jahrhundert. Freiburg

Schefold, Dian/Neumann, Maja (1996): Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland. Basel u.a.

Schenkel, Martin (2001): Zur Kunst und Kultur der Kooperation in Enquete-Kommissionen. In: Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27. und 28. April 2000 in Speyer. Berlin, S. 111–120

Scherhorn, Gerhard (1997): Das Ganze der Güter. In: Meyer-Abich, Klaus-M. (Hrsg.): Vom Baum der Erkenntnis zum Baum des Lebens. Ganzheitliches Denken in der Natur in Wissenschaft und Wirtschaft. München, S. 162–251

Scherhorn, Gerhard/Dahm, Daniel (2001): Bürgerarbeit in Köln. Kurzer Bericht über eine exemplarische Untersuchung der ehrenamtlichen Arbeit in einer deutschen Großstadt, durchgeführt von der Arbeitsgruppe Neue Wohlstandsmodelle im Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Wuppertal

Schlattmann, Martin/Tietze, Wolfgang (1999): Früherziehung, Kindergarten und Kindertagesbetreuung. In: Chassé, Karl August/von Wensierski, Hans-Jürgen (Hrsg.): Praxisfelder der Sozialen Arbeit. Weinheim/München, S. 19–32

Schmalz-Bruns, Rainer (2000): Internet-Politik. Zum demokratischen Potenzial der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. In: Simonis, Georg/Martinsen, Renate/Saretzki, Thomas (Hrsg.): Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts. (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 31). Opladen, S. 108–131

Schmid, Josef (1998): Verbände. Interessenvermittlung und Interessenorganisation. München/Wien

Schmid, Josef/Otto, Ulrich (2001): Intentionen, Instrumente und Wirkungseinschätzungen ausgewählter Förderstrategien Bürgerschaftlichen Engagements im föderalen Staat. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. 14/167). Tübingen

Schmidt, Günter (2000): Arbeitsplätze der Zukunft: Von standardisierten zu variablen Arbeitsverhältnissen. In: Kocka, Jürgen/Offe, Claus (Hrsg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit. Frankfurt a.M., S. 269–292

Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien. 3. Aufl. Opladen

Schmidt, R. K. (1976): Zur Konstruktion von Solidarität durch Diakonie. Frankfurt a.M.

Schmidt, Roland (1991): Altenhilfe – (k)ein Geschäft für Profis? Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA), Beiträge zur Gerontologie und Altenarbeit Bd. 84. Berlin

Schmidt, Wilhelm/Kuleßa, Peter (2001): Unternehmenskultur im Wandel – Wirtschaft und Zivilgesellschaft. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, H. 5, S. 299–302

Schmitz, Sven-Uwe (2000): Homo democraticus. Demokratische Tugenden in der Ideengeschichte. Opladen

Schneider, Willy (1995): Struktur und wirtschaftliche Bedeutung des Spendenmarktes in Deutschland. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Nr. 12, S. 623–628

Schneider-Wilkes, Rainer (2001): Engagement und Misserfolg in Bürgerinitiativen. Politische Lernprozesse von Berliner Verkehrsinitiativen. Dissertation: Freie Universität Berlin

Schöffmann, Dieter (Hrsg.) (2001): Wenn alle gewinnen. Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen. Transatlantischer Ideenwettbewerb USable. Amerikanische Ideen in Deutschland II. Hamburg

Schöffmann, Dieter/Schäfer, Anika (2001): Unternehmen und Gesellschaft. Praxisbeispiele vom unternehmerischen Bürgerengagement mittels Personaleinsätzen in sozialen Aufgabenfeldern als Teil der Personalentwicklung. Dokumentation im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bonn

Schout, Robert J. (2002): Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in den USA. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen. Opladen (im Erscheinen)

Schröder, Gerhard (2000a): Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Meyer, Thomas/Weil, Reinhard (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Bonn, S. 185–194

Schröder, Gerhard (2000b): Rede anlässlich des Kongresses „Unternehmen und Bürgerschaftliches Engagement – Aufbruch zu neuer Verantwortung“ der SPD-Bundestagsfraktion am 23. November 2000. Manuskript. Berlin

Schröder, Gerhard (2001): Rede anlässlich der Festveranstaltung „Internationales Jahr der Freiwilligen“. Manuskript. Berlin

Schubert, Herbert (2000): Von der Agenda 21 zur sozialen Stadt. Integrierte Perspektiven für die soziale Stadt beim Stadtteilmanagement. In: Neue Praxis, H. 3, S. 286–296

Schulte, Axel (2000): Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft als Herausforderung der Demokratie. In: iza-Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit 2, S.16–31

Schulte, Bernd (1999): Freie Wohlfahrtspflege und europäisches Gemeinschaftsrecht – Herausforderungen und Chancen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 30, H. 4, S. 210–237

Schulz, Gabriele (1994): Konzeption Kulturelle Bildung. Bonn

Schumacher, Ulrike (2001): Erwerbsarbeit und ehrenamtliches Engagement. Individuelle Kombinationsmuster am Beispiel des Umweltschutzes. Opladen

Schuppert, Gunnar Folke (1998): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. Zum Denken in Verantwortungsstufen. In: Die Verwaltung, H. 2, S. 415–447

Schuppert, Gunnar Folke (2002): Aktivierender Staat und Zivilgesellschaft. Versuch einer Verhältnisbestimmung. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 185–207

Seckinger, Mike/Weigel, Nicole/van Santen, Eric/Markert, Andreas (1998): Situationen und Perspektiven der Jugendhilfe. Eine empirische Zwischenbilanz. München

Seitz, Bernhard (2002): Corporate Citizenship: Zwischen Idee und Geschäft. Abschlussbericht. Manuskript. Gerlingen-Stuttgart

Sen, Faruk/Aydin, Hayrettin (2002): Muslime in Deutschland, München

Senior Experten Service (2000): Bericht 2000. Bonn

Sennett, Richard (1998): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus. Berlin

Shivakoti, Ganesh P./Ostrom, Elinor (Hrsg.) (2002): Improving Irrigation Governance and Management in Nepal. Oakland

Sieveking, Klaus (2000): Der Europäische Freiwilligendienst – eine neue Statuspassage zwischen Schule, Ausbildung und Beruf, in: RdJB 2, S. 203–213

Sieveking, Klaus (2001): Statement zur öffentlichen Anhörung „Zukunft der Freiwilligendienste“ der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ am 12. Februar 2001. Berlin

Sing, Dorit (2001): Ehrenamtliches Engagement von Frauen als Arbeitsmarktstrategie? In: WSI-Mitteilungen 3, S. 165–171

Sinning, Heidi/Wimmer, Ansgar (Hrsg.) (2000): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – ein Wegweiser. Projektdokumentation, Bd. 2: Kurzporträts aus der ersten Wettbewerbsphase. Gütersloh

Soziale Stadt - Bund-Länder-Programm (o.J.): „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. http://www.sozialestadt.de

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (2001): Unternehmen und bürgerschaftliches Engagement. Aufbruch zu neuer Verantwortung. Berlin

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (2002): Auf dem Weg zur europäischen Zivilgesellschaft. Was kann bürgerschaftliches Engagement bewirken? Berlin

SPD-Parteivorstand (2001): Engagement und Partizipation in der Zivilgesellschaft. Berlin

Spieß, C. Katharina/Tietze, Wolfgang (2001): Gütesiegel als neues Instrument von Qualitätssicherung von Humandienstleistungen. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen am Beispiel von Kindertageseinrichtungen, DIW-Discussionpaper Nr. 243

Sprengel, Rainer (2001): Statistiken zum deutschen Stiftungswesen 2001. Ein Forschungsbericht. Berlin

Stange, Waldemar/Tiemann, Dieter (1999): Alltagsdemokratie und Partizipation. Kinder vertreten ihre Interessen in der Kindertagesstätte, Schule, Jugendarbeit und Kommune. In: Glinka, Hans-Jürgen (Hrsg.): Kulturelle und politische Partizipation von Kindern: Interessenvertretung und Kulturarbeit für und durch Kinder. München

Stark, Wolfgang (1996): Empowerment. Neue Handlungskompetenzen in der psychosozialen Praxis. Freiburg

Stecker, Christina (2000): Zur Diskussion gestellt: „Das Konzept der ‚Bürgerarbeit‘ legitimiert die Ausgrenzung arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen“. In: www.news.jugendsozialarbeit.de, 4.12.2000

Stecker, Christina (2001a): Grundsicherung und bürgerschaftliches Engagement. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/161). Münster

Stecker, Christina (2001b): „Solidarzeiten“ für Ehrenamt und Engagement? Drei Modellrechnungen für die gesetzliche Rentenversicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform 5, S. 526–541

Stecker, Christina (2001c): Vergütete Solidarität und solidarische Vergütung. Zur Förderung von Ehrenamt und Engagement durch den Sozialstaat. Dissertation. Bremen

Stern, Cornelia (Hrsg.) (1999): Schule neu gestalten. „Netzwerk innovativer Schulen in Deutschland“. Gütersloh

Stiftung Mitarbeit/Bundesarbeitsgemeinschaft Freiwilligenagenturen u.a. (Hrsg.) (1997): Solidarität inszenieren ... Freiwilligen-Agenturen in der Praxis. Bonn

Stiftung Mitarbeit/Bundesarbeitsgemeinschaft Freiwilligenagenturen (Hrsg.) (1999): Wozu Freiwilligen-Agenturen? Visionen und Leitbilder. Bonn

Strachwitz, Rupert Graf (1995): Der Zweite und der Dritte Sektor. Was heißt Corporate Community Investment? München

Strachwitz, Rupert Graf (Hrsg.) (1998a): Dritter Sektor – Dritte Kraft, Versuch einer Standortbestimmung. Düsseldorf

Strachwitz, Rupert Graf (1998b): Operative und fördernde Stiftungen: Anmerkungen zu einer Typologie. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg): Handbuch Stiftungen. Wiesbaden, S. 673–698

Strachwitz, Rupert Graf (1998c): Quo vadis Dritter Sektor? Zur Rolle des Sektors in der öffentlichen Auseinandersetzung. In: Strachwitz, Rupert Graf (Hrsg): Dritter Sektor – Dritte Kraft, Versuch einer Standortbestimmung. Düsseldorf, S. 555–582

Strachwitz, Rupert Graf (1998d): Stiftungen – ein Handbuch. Frankfurt a.M.

Strachwitz, Rupert Graf (1999): Der dritte Sektor: die freiheitliche Alternative. In: Chatzimarkakis, Georgios u.a. (Hrsg.): Brücken zwischen Freiheit und Gemeinsinn. Positionen – Konzeptionen – Modelle. Bonn, S. 195–208

Strachwitz, Rupert Graf (2001): Country Report Germany. In: Schlüter, Andreas/Then, Volker/Walkenhorst, Peter (Hrsg): Foundations in Europe. London, S. 133–155

Strachwitz, Rupert Graf (2002): Das Stiftungswesen in Deutschland. In: Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter, Schwerpunktheft Stiftungen und Gemeinnützigkeit 49, S. 24–30

Streeck, Wolfgang (1987): Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 29, S. 471–494

Streeck, Wolfgang (1999): Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. Opladen

Sturzenhecker, Benedikt (1998): Qualitätsfragen an Jugendpartizipation. In: Deutsche Jugend, H. 5, S. 210–225

Teichmüller, Frank (1998): Reichen Notebook und Schlips? Die Gewerkschaften fitmachen für’s nächste Jahrtausend! In: Sozialismus, Nr. 11, S. 806–811

The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (2001): Comparative Data Tables. http://www.jhu.edu/~cnp/compdata.html

Thiel, Wolfgang (1998): Berufsbegleitende Fortbildung von Selbsthilfeunterstützern. In: Braun, Joachim/Klemmert, Oskar: Selbsthilfeförderung und bürgerschaftliches Engagement in Städten und Kreisen. Fachtagung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 16./17. Februar 1998 in Bonn. Köln, S. 169–180

Thiel, Wolfgang (2001a): Welche Bedeutung hat die salutogenetische Sichtweise für Selbsthilfegruppen? In: Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen (Hrsg.): selbsthilfegruppenjahrbuch 2001. Gießen, S. 156–162

Thiel, Wolfgang (2001b): Selbsthilfe-Unterstützung in Deutschland 2001. In: NAKOS-Info 68, September 2001, S. 29–31

Thierse, Wolfgang (2000): Interview mit dem Präsidenten des Deutschen Bundestags, Wolfgang Thierse. Interviewerin: Vera Fischer. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2000): Dialog-Veranstaltung „Neue Formen bürgerschaftlichen Engagements – Projekte stellen sich vor“. Protokoll der öffentlichen Anhörung am 26. Juni 2000. Berlin, S. 23–39

Thierse, Wolfgang (2001a): Rede auf dem SPD-Kongress zur „europäischen Zivilgesellschaft“. Manuskript. Berlin

Thierse, Wolfgang (2001b): Zukunft Ost: Perspektiven für Ostdeutschland in der Mitte Europas. Berlin

Thierse, Wolfgang (2002): Zivilgesellschaft und öffentliche Güter. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, H. 4, S. 215–218

Tietze, Wolfgang u.a. (Hrsg.) (1998): Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten. Neuwied/Kriftel/Berlin

Toepler, Stefan (2002): Entwicklung und Fragen der Bewertung und Regulation von Stiftungsvermögen in den USA mit Bezugnahme auf die deutsche Situation. Gutachten für die Expertenkommission der Bertelsmann Stiftung und des Maecenata Instituts für Dritter-Sektor-Forschung. Gütersloh (im Erscheinen)

Trier, Matthias/Hartmann, Thomas u.a. (2001): Lernen im sozialen Umfeld. Entwicklung individueller Handlungskompetenz. Positionen und Ergebnisse praktischer Projektgestaltung. QUEM-Report. Schriften zur beruflichen Weiterbildung, H. 70. Berlin

Trojan, Alf/Leggewie, Heiner (2001): Nachhaltige Gesundheit und Entwicklung. Leitbilder, Politik und Praxis der Gestaltung gesundheitsförderlicher Umwelt- und Lebensbedingungen. Frankfurt

Troll, Max/Wallenhorst, Rolf/Halaczinsky, Raymond (2000): Die Besteuerung gemeinnütziger Vereine und Stiftungen. 4. Aufl. München

Turner, Nikolaus (2000): Bürgerstiftungen in Deutschland. In: Bundesverband Deutscher Stiftungen (Hrsg.): Bürgerstiftungen in Deutschland. Berlin, S. 7–20

Ueltzhöffer, Jörg (2000): Lebenswelt und Bürgerschaftliches Engagement. Soziale Milieus in der Bürgergesellschaft. Ein Bericht des Sozialwissenschaftlichen Instituts für Gegenwartsfragen Mannheim (SIGMA). Herausgegeben vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart

Ueltzhöffer, Jörg/Ascheberg, Carsten (1995): Engagement in der Bürgergesellschaft. Die Geislingen-Studie. Ein Bericht des Sozialwissenschaftlichen Instituts für Gegenwartsfragen Mannheim (SIGMA). Herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg. Stuttgart

Ueltzhöffer, Jörg/Ascheberg, Carsten (1997): Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. Landesstudie 1997. Herausgegeben vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Berlin

UNDP (2000): Bericht über die menschliche Entwicklung 2000. Bonn

Uremovic, Olga (2002): Bürgerschaftliches Engagement und MigrantInnen. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaats. Opladen (im Erscheinen)

Vilmar, Fritz/Runge, Beate (1988): Handbuch Selbsthilfe. Frankfurt a.M.

Vogt, Ludgera (1997): Zur Logik der Ehre in der Gegenwartsgesellschaft. Frankfurt a.M.

Voigt, Bodo (1999): Ehrenamt und Beschäftigungsinitiativen in Ostdeutschland. In: Alfred Toepfer Stiftung (Hrsg.): Ehrenamt und Bürgergesellschaft in den neuen Bundesländern. Wurzeln und Entwicklungen. Hamburg, S. 51–57

Volkholz, Sybille (2001): Partnerschaft zwischen Schule und Betrieb. Ein Projekt der IHK Berlin stellt sich vor. In: Pädagogik, H. 7-8, S. 55–57

Voß, Günter (1999): Bürgerarbeit und die Arbeit der Lebensführung. In: Schwengel, Hermann (Hrsg.): Grenzenlose Gesellschaft? Bd. II/2 Ad-hoc-Gruppen, Foren. Pfaffenweiler, S. 331–333

Wagner, Bernd (2000a): Anerkennung durch Qualifizierung. In: ders. (Hrsg.): a.a.O., S. 311–321

Wagner, Bernd (Hrsg.) (2000b): Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Kultur. Bonn

Walwei, Ulrich/Werner, Heinz (1997): Beschäftigungsinitiativen in Deutschland. IAB-Werkstattbericht Nr. 2. Nürnberg

Warnecken, Bernd Jürgen u.a. (1986): Als die Deutschen demonstrieren lernten. Das Kulturmuster „friedliche Straßendemonstration“ im preußischen Wahlrechtskampf 1908–1910. Tübingen

Warren, Mark E. (Hrsg.) (1999): Democracy & Trust. Cambridge

Warren, Mark E. (Hrsg.) (2001): Democracy and Association. Princeton

Wasem, Jürgen/Güther, Bernd (1998): Das Gesundheitssystem in Deutschland: Einstellungen und Erwartungen der Bevölkerung. Neuss

Weber, Beate (2000): Stadtentwicklung mit den Bürgerinnen und Bürgern. Entwicklungspotentiale der Zivilgesellschaft am Beispiel Heidelberg, in: Klie, Thomas/Roß, Paul-Stefan (Hrsg.): a.a.O., S. 69–92.

Wegener-Spöhring, Gisela (1997): Soziales Lernen. In: Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. Frankfurt a.M., S. 865–866

Weigel, Nicole/Seckinger, Mike/van Santen, Eric/Markert, Andreas (Hrsg.) (1999): Freien Trägern auf der Spur. Analysen zu Strukturen und Handlungsfeldern der Jugendhilfe. München

Wendt, Wolf Rainer (2002): Zivile Verhältnisse: Bürgerengagement und berufliche Soziale Arbeit. In: Lange, Dietrich/Fritz, Karsten (Hrsg.): Soziale Fragen – Soziale Antworten. Die Verantwortung der Sozialen Arbeit für die Gestaltung des Sozialen. Neuwied/Kriftel, S.111–118

Wensierski, Hans-Jürgen von (1999): Jugendarbeit. In: Chassé, Karl August/von Wensierski, Hans-Jürgen (Hrsg.): Praxisfelder der Sozialen Arbeit. Weinheim/München, S. 33–48

Wessels, Christiane (1994): Das soziale Ehrenamt im Modernisierungsprozeß. Chancen und Risiken des Einsatzes beruflich qualifizierter Frauen. Pfaffenweiler

Westebbe, Achim/Logan, David (1995): Corporate Citizenship. Unternehmen im gesellschaftlichen Dialog. Wiesbaden

Westerdahl, Stig/Westlund, Hans (1998): Social Economy and New Jobs. A summary of twenty case studies in European regions. In: Annals of Public and Cooperative Economics 2, S. 193–218

Westle, Bettina (2001): Politische Partizipation und Geschlecht. In: Koch, Achim/Wasmer, Martina/Schmidt, Peter (Hrsg.): a.a.O., S. 131–168

Wiesendahl, Elmar (1990): Der Marsch aus den Institutionen. Zur Organisationsschwäche politischer Parteien in den achtziger Jahren. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21, S. 10ff

Wiesendahl, Elmar (2001): Keine Lust mehr auf Parteien. Zur Abwendung Jugendlicher von den Parteien. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10, S. 7–19

Wiesenthal, Helmut (1987): Strategie und Illusion: Rationalitätsgrenzen kollektiver Akteure am Beispiel der Arbeitszeitpolitik 1980 – 1985. Frankfurt a.M./New York

Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (Hrsg.) (2000): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen

Winkler, Gunnar/Priller, Eckhard (2001): Struktur und Entwicklung des Bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/131). Berlin

Wohlfahrt, Norbert (2000): Die Rolle von Wohlfahrts- und Jugendverbänden bei der Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/58). Bochum

Wolf, Frieder Otto (2002): Zivilgesellschaftliche Netzwerke, Globalisierung, Europäisierung und Demokratisierungschancen. Erwartungen aktiver Trägerinnen und staatliche Handlungsoptionen. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (KDrs. Nr. 14/147). Berlin

Wolf, Guido (2001): Nürtinger Anerkennungskultur in der Freiwilligenarbeit. Beitrag für den Workshop „Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaates“ der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ am 12./13. Juli 2001 (unveröffentlichtes Manuskript). Halle

Wolf, Jürgen (2002): Bürgerschaftliches Engagement und Gewerkschaften. Unveröffentlichtes Manuskript. Magdeburg

Wolf, Jürgen/Kohli, Martin/Künemund, Harald (Hrsg.) (1994): Alter und gewerkschaftliche Politik. Auf dem Weg zur Rentnergewerkschaft? Köln

Wollmann, Hellmut (1999): Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? In. Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen, S. 50–66

Wollmann, Hellmut (2002): Die Entwicklung der politischen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 101–119

Wolski-Prenger, Friedhelm (2000): Politikpotentiale Arbeitsloser. Sozialpolitisches Objekt oder Subjekt eigener Interessen? In: Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (Hrsg.): a.a.O., S. 149–169

Wüstenrot Stiftung Deutscher Eigenheimverein e.V. (Hrsg.) (1997): Wohnquartiernahe Alltagshilfen – Ergebnisse eines bundesweiten Wettbewerbs. Stuttgart

Wuthnow, Robert (1991): Acts of Compassion. Caring for Others and Helping Ourselves. Princeton

Wuthnow, Robert (1997): Handeln aus Mitleid. In: Beck, Ulrich (Hrsg.): Kinder der Freiheit. Frankfurt a.M., S. 34–84

Wuthnow, Robert (2001): Der Wandel des Sozialkapitals in den USA. In: Putnam, Robert D. (Hrsg.): Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich. Gütersloh, S. 655–749

Young, Jock (1999): The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity. London u.a.

Zander, Margherita/Notz, Gisela (1997): Ehrenamtliche soziale Arbeit und bürgerschaftliches Engagement in Thüringen. Forschungsprojekt im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung Thüringen. Erfurt

Zeman, Peter (Hrsg.) (2000): Selbsthilfe und Engagement im nachberuflichen Leben. Weichenstellungen, Strukturen, Bildungskonzepte. Regensburg

Zeuner, Bodo (1997): Entpolitisierung ist Entdemokratisierung. Demokratieverlust durch Einengung und Diffusion des politischen Raums. In: Schneider-Wilkes, Rainer (Hrsg.): Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik. Münster, S. 20–34

Zeuner, Bodo/Pollach, Günter/Wischermann, Jörg (2000): Ein nachhaltig anderes Parteiensystem. Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen – Ergebnisse einer Befragung von Kommunalpolitikern. Unter Mitarbeit von Norbert Fröhler und Manfred Leiske. Opladen

Zierau, Johanna (2000): Genderperspektive – Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement bei Männern und Frauen. In: Picot, Sybille: a.a.O., S. 15–110

Zimmer, Annette (1996): Vereine – Basiselemente der Demokratie. Eine Analyse aus der Dritte-Sektor-Perspektive. Opladen

Zimmer, Annette (1998): Vereine und lokale Politik. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn, S. 247–262

Zimmer, Annette (2001): Bürgerschaftliches Engagement im Kulturbereich und im Dritten Sektor. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2000. Bd. 1, Thema: Bürgerschaftliches Engagement. Essen, S. 75–96

Zimmer, Annette (2002): Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 89–97

Zimmer, Annette/Priller, Eckhard (1999): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Münster/Berlin

Zimmer-Hegmann, Ralf (2002): Stadtentwicklung, soziale Stadt und bürgerschaftliches Engagement: Erfahrungen am Beispiel des integrierten Handlungsprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ in NRW. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement – die lebendige Seite des Sozialstaats. Opladen (im Erscheinen)

Zimmermann, Olaf (2001a): Dame (noch) ohne Unterleib. Reform des Stiftungszivilrechts nimmt endlich wieder Fahrt auf. In: Deutscher Kulturrat aktuell, Juni 2001, S. 5–6

Zimmermann, Olaf (2001b): Das öffentliche Haushaltsrecht behindert das Bürgerschaftliche Engagement besonders in Vereinen – Fünf Vorschläge zur Reform. In: Kulturpolitische Mitteilungen 95, S. 10–12

Zimmermann, Olaf (2001c): Deutschland braucht nicht weniger Kulturaustausch! Darum: Reform der so genannten Ausländersteuer jetzt! In: Kunstrecht und Urheberrecht 3, S. 61–62

Zimmermann, Olaf (2001d): Die Bevormundung der gemeinnützigen Vereine muss aufhören. Vier Vorschläge zur Reform. In: bsm Newsletter, November, S. 15–17

Zimmermann, Olaf (2001e): Stiftungen und Vereine. In: Deutsche Stiftungen 2, S. 78-80, und Deutsche Stiftungen 3, S. 68–69

Zimmermann, Olaf (2001f): Was hindert und wie fördert man bürgerschaftliches Engagement in Vereinen und Verbänden des Kulturbereiches. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2000. Bd. 1, Thema: Bürgerschaftliches Engagement. Essen, S. 157–177



Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333